

# LICENCES



Во многих странах слово «государство» воспринимается как синоним таких слов как «правила», «нормы» и «бюрократия». Для занятий любым видом деятельности, от вождения автомобиля до торговли, требуются лицензии, свидетельства и согласования, а зачастую и разрешения самых разных органов.

Как однажды заметил высокопоставленный сотрудник МВФ, «существование этих правил и согласований наделяет чем-то вроде монопольной власти чиновников, обязанных выдавать разрешения или проводить контроль деятельности; ... [Они] могут отказать в разрешении или просто не выносить никакого решения месяцами и даже годами. Именно так они используют государственные полномочия для вымогательства взяток у тех, кому необходимы такие разрешения или согласования».<sup>1</sup>

Кроме того, во многих странах государство предоставляет товары и услуги по ценам ниже рыночных. В число таких товаров и услуг входят водоснабжение, государственное жилье, образование, здравоохранение, доступ к государственным земельным ресурсам, некоторые виды пенсионного обеспечения (например, по нетрудоспособности) и т.д. Ограниченность ресурсов неизбежно вызывает появление различных распределительных систем и очередей, создается избыточный спрос, и возникает необходимость принимать решения по распределению ограниченных ресурсов. Неудивительно, что те, кто нуждается в таких товарах и услугах, готовы платить взятки, чтобы получить их вне очереди или обеспечить себе легкий доступ к предоставляемым государством ресурсам.

В дополнение к этим обстоятельствам имеет место и практика принятия решений «по усмотрению должностного лица», в рамках которой существенную роль может играть коррупция, в том числе в высших эшелонах власти или на политическом уровне:

- *Предоставление налоговых льгот, которые могут принести их получателям миллионные прибыли.*
- *Зонирование земель и пересмотр зонирования, в результате чего стоимость земли может возрасти от минимальной до весьма значительной величины.*
- *Лицензии на использование государственных земель, например, в целях лесозаготовок или добычи полезных ископаемых, могут оказаться весьма выгодными.*
- *Решения по утверждению крупных зарубежных инвестиций, которые нередко наделяют инвесторов монопольными полномочиями.*
- *Продажа крупных объектов государственной собственности.*

- *Решения о приватизации и формах ее проведения.*
- *Решения, предоставляющие монополию в отношении отдельных видов экспортных или импортных операций или деятельности на внутреннем рынке.<sup>2</sup>*

Низкооплачиваемые коррумпированные чиновники обожают бюрократические порядки, поскольку они вынуждают бизнесменов, томящихся в ожидании выдачи разрешений или предоставления каких-либо государственных услуг, предлагать взятки; таким образом чиновники используют потребности сограждан в своих собственных интересах. Принимая во внимание тот факт, что в ряде стран мелким чиновникам могут не платить зарплату месяцами, было бы не совсем справедливо характеризовать их как «коррумпированных». Первоочередной задачей любой администрации должна быть своевременная выплата зарплат своим служащим.

В Индонезии учреждения, в которых существуют возможности «левого» обогащения, называют «мокрыми», а «сухие» министерства – это те, в которых такие возможности ограничены. «Мокрыми» государственными должностями считается работа в полиции, налоговых органах, а также любой пост государственного министра. «В рамках государственной бюрократической машины должность сборщика налогов являлась верной дорогой к богатству, – рассказал один из людей, которых опрашивали в ходе работы над книгой Кейта Лаварда «Сухарто: последний султан Индонезии».<sup>3</sup>» Назначение на «сухую» должность – наверно, самая страшная судьба, которая может выпасть на долю чиновника», – добавил другой.

По некоторым сообщениям, Управление иммиграции Филиппин погрязло в взяточничестве и коррупции, «и все, от комиссаров до последнего клерка и уборщика, говорят только о деньгах, деньгах, грязных деньгах».<sup>4</sup>

Вот как охарактеризовал эту ситуацию полковник Сальвадор Родольфо, бывший консультант Управления иммиграции по вопросам разведки:

*«Коррупция пронизывает Управление иммиграции снизу доверху, охватывая все ступени иерархической лестницы. Многочисленные возможности для получения взяток процветают благодаря предоставленным иммиграционным чиновникам полномочиям в вопросах, определяющих жизни и судьбы как живущих на Филиппинах иностранцев, так и уезжающих за рубеж филиппинцев. Многие сотрудники недостаточно квалифицированы [и]; получили работу только благодаря родственным или политическим связям».<sup>5</sup>*

В соседней Малайзии оказалось, что не менее 100 000 человек получили водительские права, не сдавая необходимых экзаменов.

На другом конце света канадский журналист описал следующую печальную картину жизни в одной из стран, находящихся в процессе перехода к рыночной экономике:

*«Согласно данным последних исследований, на взятки, «крышевание» и иные «незаконные выплаты» частные предприятия расходуют в среднем около 37 000 долларов в год. Руководящие сотрудники компаний тратят до 40 процентов своего рабочего времени на встречи с чиновниками для переговоров о предоставлении лицензий и уровне налогообложения. Для сравнения, у предпринимателей в Литве на это уходит лишь 15 процентов времени, в Пакистане – 12 процентов, а в Сальвадоре – 8 процентов».*

В стране лицензированию подлежат около 100 видов хозяйственной деятельности, которые, по мнению Всемирного банка, представляют собой «практически полный список» всех возможных видов деятельности. Лишь в приблизительно одной трети случаев это оправдано в силу соображений охраны здоровья, безопасности, защиты окружающей среды или государственной безопасности. На получение лицензии нередко уходят месяцы; кроме того, для этого могут потребоваться многочисленные документы и немалые расходы.<sup>6</sup>

Согласно данным обследования 150 предприятий в пяти городах одной из европейских стран, гражданам приходится платить в среднем 1250 долл. за установку телефона, 390 долл. за получение лицензии на импортную деятельность, 295 долл. за возможность выезда за границу, 125 долл. за каждое посещение налогового инспектора и 60 долл. за каждое посещение инспектора санэпидстанции или противопожарной службы. В соседнем государстве, как показал опрос 50 предприятий, взятки, выплачиваемые за аналогичные услуги, в среднем находятся на том же уровне.<sup>7</sup>

После выдачи лицензий штрафы за любое нарушение условий, на которых они были предоставлены, должны быть сопоставимы с тяжестью таких нарушений. Согласно утверждениям одного из течений юридической мысли, компании должны сопоставлять сумму штрафа с выгодой, которую можно получить, пойдя на сознательное нарушение. Для того, чтобы лицензионная система выполняла свои функции должным образом, никогда не должна возникать такая ситуация, в которой обладателю лицензии выгоднее нарушить ее условия, чем соблюдать их.

Коррупция может проявляться в различных формах, от мелкой продажности низкооплачиваемых клерков, которые придерживают какие-либо документы до тех пор, пока просители не заплатят определенную сумму для «смазывания колес» государственной машины, до коррупции на высшем уровне, когда ответственные руководители изменяют, применяют произвольно или откровенно нарушают какие-либо правила к выгоде тех, кто платит им взятки.

Такое случается не только в развивающемся мире. Совершенно чрезвычайные случаи коррупции стали достоянием гласности в США. В штате Иллинойс желающие получить права на управление грузовиком должны пройти долгие и сложные экзамены на знание правил безопасности и технических вопросов. Иммигранты, стремящиеся получить высокооплачиваемую работу водителя грузовика, но не знающие английского языка или плохо говорящие на нем, практически лишены возможности сдать эти экзамены. По утверждениям представителей федеральной прокуратуры, сотни желающих получить водительские права иммигрантов платили взятки государственным служащим штата, которые за это натаскивали этих людей перед экзаменами или просто заполняли за них экзаменационные документы. Часть полученных таким образом денег эти госслужащие вносили в избирательный фонд губернатора штата. По этому делу обвинялся 31 человек, и 26 из них признали себя виновными.<sup>8</sup> Аналогичные махинации были вскрыты и в Западной Европе.

Как же такое становится возможным? Двусмысленные или непонятные инструкции. Решения, оставленные на усмотрение чиновников. Возможности заставлять людей ждать того, что по закону им должно быть предоставлено или выдано, например, водительские права. Отсутствие независимых механизмов подачи жалоб и апелляций, которыми могли бы воспользоваться граждане.

Каковы последствия всего этого для бизнеса? Исследования показывают, что в некоторых странах высшим руководителям компаний приходится тратить до четверти своего рабочего времени на общение с государственными чиновниками.<sup>9</sup>

## УСКОРЯЮТ ЛИ ВЗЯТКИ РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ?

Иногда говорят, что мелкие взятки платят для «ускорения процесса» – они якобы «смазывают колеса», и дела делаются быстрее. Так ли это?

Опираясь на данные трех исследований, которые проводились в международных масштабах и охватили тысячи предприятий, экономисты Всемирного банка Дэниел Кауфман и Шан-инь Вей рассмотрели вза-

имосвязь между выплатой взяток, потерями времени управленцев на общение с бюрократами и величиной затраченных средств. Оказалось, что компании, выплачивающие более значительные средства в виде взяток, как правило тратят больше, а не меньше времени на согласование с бюрократами различных правил и положений. Практикующие взятки компании также сталкиваются с более высокой стоимостью капитала.<sup>10</sup>

Согласно выводам авторов, было бы неправильно утверждать, что взятки способны упростить бюрократические процедуры для бизнесменов в тех случаях, когда бюрократы применяют правила и нормативы по своему усмотрению и, вымогая взятки, могут затягивать дело. Проведенный исследователями эмпирический тест показал, что в компаниях, которые дают взятки, менеджеры тратят на общение с чиновниками больше времени.

Деловые круги могут лишь выиграть от законов и коллективных инициатив, которые укрепят их возможности сказать взяточничеству «нет».

## ПОСЛЕДСТВИЯ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВА ДЛЯ ЗАТРОНУТЫХ ИМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ

Появляется все больше свидетельств того, что коррупция на низшем уровне, издавна характеризующаяся как «мелкая», на самом деле гораздо более опасна, чем считают многие. Во многих странах должности, на которых государственные чиновники могут вымогать особенно значительные взятки, стали самыми желанными. В результате появился рынок, на котором такие должности либо попросту продаются теми, кто отвечает за соответствующие назначения, либо «сдаются в аренду» на условии, что занимающий эту должность чиновник будет регулярно выплачивать определенные суммы вышестоящему начальнику. При этом деньги могут проходить по цепочке снизу до самого верха, что делает коррупцию в таком учреждении и системной, и систематической.

Необходимо внимательно проанализировать механизмы назначения на должности в государственной службе. Во всех случаях, когда это возможно, назначение на должность должно зависеть от квалификации и заслуг кандидата, происходить открыто, на конкурсной основе и независимо от соответствующего департамента или учреждения.

## БЕЗДНА ЛИЦЕНЗИЙ

Во многих серьезно пораженных коррупцией странах существуют требования получения как отдельны-

ми гражданами, так и предприятиями огромного количества лицензий на самые разные виды деятельности. Кроме того, частный сектор подлежит самым разным проверкам своей деятельности ежегодно, а во многих случаях и чаще, и любая проверка может закончиться закрытием предприятия.

Многие лицензии и льготы не подлежат автоматическому продлению. Получение лицензии означает не конец, а лишь начало взаимоотношений, в основе которых лежит вымогательство.

В ряде стран на ведение хозяйственной деятельности необходимо получить столько разрешений, что не существует даже их исчерпывающего списка. Каждый департамент и каждое учреждение выдвигают свои собственные требования и устанавливают собственные правила. К ним добавляется огромное число законных нормативов, многие из которых носят общий характер и могут толковаться самым различным образом. Условия выдачи лицензий формулируются туманно и широко, что создает питательную почву для коррупции. Кроме того, жалобы и апелляции в конце концов приходят на тот же стол, за которым принимались изначальные решения, являющиеся предметом жалобы.

Одной из таких стран является Словакия. Центральным элементом национальной программы борьбы с коррупцией этой страны является требование к высшим государственным должностным лицам отдельных учреждений вести подробные списки всех лицензий, льгот, разрешений, займов и субсидий, которые они выдают или предоставляют. Кроме того, от них требуется прилагать к каждому такому решению подробный перечень департаментов, которые за них отвечают, имен ответственных чиновников, применимых критериев и копий всех процедурных правил и положений по вынесению соответствующих решений. Затем разрабатывается план действий в целях ликвидации всех ненужных разрешений, введения автоматически возобновляемых разрешений и льгот и установления четких и обязательных правил выдачи любых разрешений и льгот, сохранение которых считается необходимым.

В первом докладе ГРЕКО 2003 г. об этом плане говорилось с одобрением, однако при этом подчеркивалось, что правительство до сих пор не определило точное количество лицензий, подлежащих ликвидации, и не дало обоснования сохранения тех лицензий, которые остаются в силе.

Даже в Швейцарии несколько лет назад обнаружилась удивительная вещь: оказалось, что инспектор ресторанов, разрешение которого требовалось для открытия новых ресторанов в Женеве, вымогал взятки у хозяев существующих ресторанов и благодаря этому приобрел в Италии значительные объекты собствен-

ности. После того, как инспектор оказался в тюрьме, городской совет Женевы начал подбирать его преемника и занимался этим до тех пор, пока один из членов совета не задался вопросом о целесообразности этой должности. Действительно, вопросы санитарии или безопасности инспектором даже не рассматривались: ему только предстояло решить, будет ли новый ресторан экономически эффективным. Как только это стало ясно, совет тут же упразднил эту должность.

Однако ликвидация и (или) совершенствование процесса предоставления лицензий и разрешений – непростое дело. Насколько бы ненужным не представлялось какое-либо разрешение, вполне логично предположить, что чем оно абсурднее и неоправданнее, тем выше вероятность того, что его придумали попросту в целях вымогательства взяток у тех, кому необходимо такое разрешение получить. Повышение эффективности управления означает избавление от целых когортов коррумпированных чиновников.

## УСТРАНЕНИЕ ЛИЧНЫХ СВЯЗЕЙ

В трех случаях, когда государственные чиновники обслуживают одних и тех же клиентов в течение длительного периода времени, могут возникнуть, даже неосознанно, отношения, выходящие за рамки исключительно делового характера. Люди становятся друзьями, приглашают друг друга в гости или встречаются в неофициальной обстановке, и даже самый честный государственный служащий может почувствовать себя обязанным отблагодарить за проявленные знаки внимания. Эту проблему можно решить двумя способами.

Во-первых, деловые отношения можно обезличить: заявители не будут знать, кто конкретно занимается их делами. В Сингапуре прохождение таможи значительно ускорило в результате компьютеризации, которая также дает возможность установить сроки таможенной очистки товаров; такой же подход был принят в ряде других стран. Если товары не прошли таможенный досмотр к определенному сроку, надзирающие органы требуют объяснения причин их задержки. Поскольку все общение между должностными лицами и гражданами происходит посредством компьютера, а не через стойку, личный контакт исключается. Ведение дел посредством почты, а не лично также создает дополнительные возможности обезличить соответствующие процедуры.

Во-вторых, штат сотрудников можно регулярно менять с тем, чтобы они не оставались на «уязвимых» должностях слишком долгое время. В этом случае возникают определенные издержки, поскольку люди будут перемещаться с должностей, на которых они

уже успели приобрести определенный опыт работы, но тем не менее это как раз те издержки, которые необходимо закладывать в расчет управления рисками. Издержки сохранения одних и тех же сотрудников на таких должностях, скорее всего, будут значительно выше.

Наконец, можно привлечь третьи стороны. В одной из стран уровень коррупции в налоговой службе удалось значительно сократить благодаря введению требования уплаты всех налоговых платежей через уполномоченный банк: таким образом сотрудники налоговой службы были полностью отстранены от приема налоговых платежей.

## ГРАЖДАНСКИЕ ХАРТИИ

Гражданские хартии впервые появились в Великобритании и быстро распространились по всему миру. В Великобритании национальными хартиями охвачены такие важнейшие сферы государственных услуг, как суды, национальная служба здравоохранения и управление льгот и привилегий. В хартиях определяются стандарты предоставления услуг и порядок подачи жалоб в тех случаях, когда указанные стандарты не соблюдаются.

Существуют специальные хартии, касающиеся услуг местного уровня, в том числе практики конкретных врачей, местных больниц, школ и социальных служб. Если граждане осведомлены о стандартах предоставления услуг, на которые они имеют право, и о том, кому и как подать жалобу, если эти стандарты не выполняются, соответствующим чиновникам становится более опасно заниматься мелкой коррупцией.<sup>11</sup>

Указанные хартии являются актами прямого действия: предполагается, что граждане будут сами отстаивать свои права, гарантированные хартиями, и использовать имеющиеся предусмотренные процедуры подачи жалоб в тех случаях, когда услуги не соответствуют установленным стандартам. Таким образом, на должностных лиц оказывается скорее психологическое, чем юридическое давление в целях добиться от них должного выполнения своих функций. Однако тот факт, что гарантии уровня предоставления услуг вывешены на стене государственного учреждения, означает, что граждане всегда имеют возможность с ними ознакомиться.

Стимулируя граждан требовать предоставления услуг на должном уровне, надзирающие органы получают возможность отслеживать количество подаваемых жалоб и принимать должные меры в отношении тех учреждений, на работу которых поступает много нареканий.



## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНТЕРНЕТА

Вполне очевидно, что Интернет потенциально сокращает возможности злоупотреблений в процессе выдачи лицензий и разрешений. Однако опыт Индии, например, показывает, что недостаточно просто перевести существующую систему, в рамках которой процветает коррупция, в онлайн-режим и назвать ее «электронное правительство». Для того, чтобы воспользоваться всеми преимуществами Интернета, необходимо реформировать и реорганизовать всю работу и порядок деятельности.

В Сеуле Онлайн-порядок эффективной обработки заявлений граждан (OPEN) была создана в целях обеспечения прозрачности системы городского управления путем предотвращения неоправданных задержек и нарушений в рассмотрении дел граждан со стороны муниципальных служащих. Эта основанная на использовании Интернета система дает гражданам возможность контролировать ход рассмотрения их обращений за разрешениями и согласованиями в тех случаях, когда проявления коррупции наиболее вероятны, и подать жалобу на любое нарушение установленных порядков. В день соответствующий веб-сайт посещают более 2000 человек.<sup>12</sup>

### «ПОЗИТИВНОЕ МОЛЧАНИЕ»

В результате недавних реформ в Боливии, в частности, была опубликована подробная информация о порядке работы государственных учреждений и всех взимаемых пошлинах и сборах. Теперь во всех государственных учреждениях должны быть вывешены информационные бюллетени с перечислением требуемых документов и процедур и указанием точной суммы взимаемых за соответствующие действия сборов. Такой порядок имеет своей целью предотвратить вымогательство взяток государственными служащими и избавиться от «посредников», помогающих гражданам в прохождении необходимых процедур.

Кроме того, внедрена практика «позитивного молчания». Она состоит в том, что граждане, обращающиеся за лицензиями на профессиональную деятельность, регистрационными документами на автотранспорт или иными государственными удостоверениями и справками считаются автоматически их получившими в том случае, если в течение 15 дней с момента подачи заявления они не получают отказ. Всем в Боливии известно выражение «Приходите завтра» – на самом деле оно означает «Приходите с деньгами». После проведения реформ, услышав предложение «притти завтра», человек может просто выждать 15 дней, а после этого воспользоваться правилом «позитивного

молчания» в том случае, если он не получил отказ до истечения установленного срока.

Конечно, сохраняется возможность того, что кто-либо, обращающийся за разрешением или лицензией, на получение которых он не имеет прав, даст взятку чиновнику за то, чтобы соответствующее заявление было утеряно, и таким образом получит желаемое. При таком порядке важно контролировать случаи использования принципа «позитивного молчания» и удостовериться в том, что для каждого такого случая есть удовлетворительное объяснение и что такое не происходит слишком часто в каком-либо одном отделе или в отношении одной и той же группы лиц.

По мнению Всемирного банка, одним из важнейших государственных институтов является профессиональная и хорошо мотивированная государственная служба, в рамках которой отбор и выдвижение сотрудников основаны не на патронаже, а на квалификации и заслугах. Эффективно работающая государственная служба не только противодействует проявлениям мелкой коррупции, но и готовит кадры для многих из тех учреждений, которые заботятся о профессионализме и честности сотрудников государственных структур. В их число входят министерства финансов и людских ресурсов, государственные аукционные комитеты, технические службы, оценивающие заявки на получение контрактов, органы, реализующие регулятивную политику, бухгалтерские службы и отделы внутреннего и внешнего аудита. Однако опыт Всемирного банка в оказании помощи более чем 60 странам в реформировании государственной службы показывает, что в этой конкретной сфере продвижение вперед, как правило, идет очень медленными темпами.<sup>13</sup>

### ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В СИСТЕМЕ ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ И ЛИЦЕНЗИЙ

В одной из стран с экономикой переходного периода ведущая неправительственная организация сформулировала следующий план действий для борьбы с коррупцией в сфере лицензирования деятельности:

*«Необходимо законодательное регулирование деятельности, на ведение которой требуются лицензии и разрешения, причем все процедуры и условия выдачи разрешений и лицензий должны устанавливаться самим законом, а не иными подзаконными или специальными актами. Предлагаемые действия включают в себя:*

- *Ограничение такой деятельности лишь теми сферами, в которых она абсолютно*

необходима. В таких случаях должны обеспечиваться более надежные гарантии транспарентности. Деятельность учреждений, выдающих разрешения и лицензии, должна быть подотчетна общественности.

- *Запрещение любого не устанавливаемого законодательно порядка лицензирования или выдачи разрешений.*
- *Отмена многочисленных существующих положений, правил и инструкций, регулирующих порядок выдачи лицензий и разрешений.*
- *Отмена всех юридических положений, согласно которым выдача лицензий и разрешений оставляется на усмотрение органов власти. (Одним из примеров этого является посвященный рекламе раздел Закона «О защите конкуренции», другим – проект закона о СМИ и т.д.).*
- *Расширение возможностей контроля в случаях отказа в лицензии или разрешении.*

*Установление основных требований к выполнению административных процедур:*

- *В сфере внешней торговли строгое соблюдение обязательств, взятых на себя страной в отношении Европейского Союза и Всемирной торговой организации.*
- *В сфере финансов и в том, что касается Валютного совета, строгое соблюдение обязательств, взятых на себя страной в связи с членством в МВФ, в т.ч. статьи VIII Статей договора (Устава) МВФ. Результатом этого станет усовершенствование методов и форм деятельности и повышение эффективности государственного управления, а как следствие – более качественное предоставление государственных услуг населению. Достижению этого результата будет способствовать становление определенных обязательных требований к управлению в том, что касается процесса принятия решений (например, сроков вынесения решений, форм обнародования принятых решений и т.д.). Для оценки воздействия этих мер на уровень коррупции можно разработать и реализовать пилотный проект в небольшом или средних размеров населенном пункте.*

*Изменение законодательства в целях сокращения возможностей для вынесения от имени властей субъективных решений».*

Вышеуказанных целей можно достичь путем четкого определения прав, обязанностей и процедур, связанных с реализацией дискреционных полномочий, а также путем пересмотра теоретического обоснования роли государства в жизни общества.

#### **Принятие закона «О государственной службе»**

Такой закон должен четко устанавливать права, обязанности и ответственность государственных служащих. В этой связи для обуздания коррупции могли бы быть приняты следующие конкретные меры:

- *Обучение и подготовка государственных служащих всех уровней и разработка четких основных правил и кодексов поведения.*
- *Обязательная подача государственным служащими деклараций о своих доходах и имуществе и доходах и имуществе членов своих семей (с одновременным установлением такого правила и для членов парламента). В свою очередь органы, отвечающие за получение и проверку такой информации, должны также быть наделены полномочиями требовать от государственных служащих доказательств законного происхождения их доходов и имущества вместо того, чтобы самим доказывать незаконность их происхождения. Указанные полномочия могут быть предоставлены либо инспекционным органам министерств, либо таким национальным органам как финансовая полиция или управление расследований финансовых правонарушений.*
- *Определение правил получения подарков государственным служащими и контроль соблюдения указанных правил посредством внутренних контрольных механизмов.*
- *Создание государственного регистра в целях обеспечения транспарентности финансового и имущественного положения высокопоставленных государственных служащих.*
- *Предотвращение конфликта интересов.*

*Создание системы оценки эффективности деятельности государственных служащих, включая дисциплинарные меры, в целях повышения эффективности внутреннего контроля.*

Контролирующие функции можно передать специальному органу в аппарате министра по делам государственного управления.

*Усовершенствование оплаты труда государственных служащих в сочетании с эффективными*

*механизмами контроля и оценки эффективности деятельности.*

Вышеуказанные меры позволят укрепить мотивацию государственных служащих и повысить их социальный статус.

*Установление правил внутреннего распорядка и подробных инструкций.*

Для достижения указанной цели необходимо, чтобы правила и инструкции, касающиеся взаимоотношений граждан с государственными учреждениями были общедоступными, а также максимально простыми, понятными и подробными. В результате публикации таких правил и инструкций в печати граждане будут лучше информированы о своих правах и об обязанностях государственных служащих. Таким образом и указанные правила и инструкции станут еще более обязательными для госслужащих, а их выполнение станет препятствием на пути произвола и нарушений интересов граждан.

*Юридическое регулирование мер и санкций различных масштабов и форм в отношении замешанных в коррупции государственных служащих.*

Необходимо позаботиться о разработке как уголовных, так и дисциплинарных наказаний. Наличие юридической ответственности различных видов будет удерживать чиновников от всевозможных нарушений. Дисциплинарные меры могут включать в себя понижение в должности или материальную ответственность чиновников в случае заключения ими невыгодных сделок в результате коррупции. В этой связи более эффективной мерой считается гражданская ответственность.

*Материальная ответственность должна включать в себя компенсацию любых расходов на расторжение соответствующего контракта.*

В то же время государственные служащие, способствующие разоблачению случаев коррупции, должны стимулироваться и получать вознаграждение в виде части компенсации или штрафа, выплачиваемых виновными в коррупции.

*Законодательный запрет на занятие государственных должностей лицами, которые становятся членами руководящих органов коммерческих компаний, в целях обеспечения процесса принятия независимых решений.*

Любые исключения из вышеуказанного запрета должны тщательно рассматриваться и подробно регулироваться законодательством с тем, чтобы, с одной стороны, не оставить никаких лазеек в законах, а с другой – предотвратить превращение такого запрета в потенциальный барьер на пути привлечения на государственную службу высококвалифицированных специалистов.

*Введение ограничений на непосредственное подчинение в рамках иерархической структуры государственных чиновников своим супругам или родственникам (вплоть до четвертой степени прямого или косвенного родства).*

Указанные ограничения могли бы применяться лишь к тем операциям или действиям, в ходе которых указанная зависимость возникает на практике, а не к самой должности в принципе.

*Введение в соответствующие законы и правила положений о ротации кадров.*

Таким образом государственные служащие могли бы поддерживать свою квалификацию и развивать знания и навыки, занимая сопоставимые должности с аналогичными функциями, в то же время избегая постоянного взаимодействия с конкретными частными лицами.<sup>14</sup>

## АПЕЛЛЯЦИИ

Наконец, еще одной предупредительной мерой является механизм подачи апелляций на решения государственных органов власти. Для всех случаев, когда гражданин имеет право обратиться за лицензией или разрешением, должен быть предусмотрен механизм обжалования любого решения, отказывающего ему в возможности воспользоваться таким правом. Апелляции должны подаваться в другое учреждение, а не в то, которое вынесло первоначальное решение, и рассматриваться должностными лицами более высокого уровня, чем те, которые принимали первоначальное решение. Апелляции подлежат безотлагательному рассмотрению; в случае если гражданин не удовлетворен результатами рассмотрения его апелляции, он должен иметь возможность обратиться к омбудсмену или в суд.

Порядок, при котором конкретные решения подлежат независимой оценке сторонних лиц, может оказаться самым эффективным средством сдерживания чиновников, готовых в иных обстоятельствах поддаться соблазну злоупотребления своей властью.



## СНОСКИ

- 1 Vito Tanzi, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures* <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm>
- 2 Tanzi, pg. 569
- 3 Цитируется по Keith Loveard, *Suharto: Indonesia's Last Sultan* (Singapore: Horizon Books, 1999, p 111)
- 4 Цитируется по Chua and Rimban, "Gatekeeper," in Sheila S. Coronel, (ed) *Pork and Other, Perks: Corruption and Governance in the Philippines* (1998) pgs. 153-54.
- 5 Там же.
- 6 "Embarrassment Looms for Ukraine," Geoffrey, *York The Globe and Mail*, December 6, 1997.
- 7 Там же.
- 8 CNN: "Illinois alerts truck drivers to bogus truck driver's licenses," 16 March 2000: <http://edition.cnn.com/2000/US/03/16/truck.licenses/>
- 9 Geraint Jones, Joel S. Hellman, Mark Schankerman, and Daniel Kaufmann, *Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transit*: <http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=1066>
- 10 Shang-Jin Wei, and Daniel Kaufmann, Does "Grease Money" Speed Up the Wheels of Commerce? <http://www.nber.org/papers/w7093>
- 11 Charter Mark: <http://www.chartermark.gov.uk/about/>
- 12 OPEN: Seol's Anti-Corruption Project: [www1.worldbank.org/publicsector/egov/seoulcs.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/seoulcs.htm)
- 13 Helping countries combat corruption: The role of the World Bank, Note #35: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor06.htm#note35>
- 14 "Clean Future" Public Awareness Campaign, Coalition 2000 (Bulgaria): [http://www.csd.bg/publications/coalition2000/Clean%20Future\\_Public\\_awareness\\_campaign.PDF](http://www.csd.bg/publications/coalition2000/Clean%20Future_Public_awareness_campaign.PDF)

