



СТРАТЕГИИ, СИСТЕМЫ И РЕШЕНИЯ

До недавнего времени инициативы, направленные на совершенствование управления во всем мире, как-то обходили стороной вопрос, который вполне может стать самым важным: систематические и сознательные меры по борьбе с коррупцией, реформированию национальной системы обеспечения целостности (integrity), т.е. честности и неподкупности. Сама концепция integrity возникла совсем недавно в ходе дискуссий по вопросам борьбы с коррупцией и была подхвачена различными организациями развития.¹

Хотя понимание основных концепций, заложенных в системе integrity, необходимо, важно также, чтобы решения были реалистичны. Более того, каждое конкретное решение должно соотноситься с другими частями системы; отсюда необходимость комплексного подхода. Причина неудачи многих кампаний борьбы с коррупцией в том, что они ставили перед собой слишком узкие цели. Нет простых решений или «чудодейственных средств».

ПРИМЕРЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

Высший представительный орган Литвы, Сейм, принял национальную программу борьбы с коррупцией в январе 2002 года. Она рассчитана на период от семи до десяти лет. Общая цель стратегии – снизить уровень коррупции настолько, чтобы она не являлась более препятствием на пути социального, экономического, демократического развития.

Программа включает в себя три основных элемента – профилактика коррупции, расследование и правоприменение, воспитание населения – которые должны осуществляться параллельно и обладать одинаковой степенью приоритетности. Программа также содержит меры по повышению эффективности расследований дел о коррупции, привлечению общественности к борьбе с коррупцией и развитию образовательных программ в области борьбы с коррупцией.

Все активные политические партии включают вопросы коррупции в свои политические документы. В Сейм регулярно поступают отчеты от юридических и других организаций (например, от таможенных органов), по результатам которых принимаются решения, обязывающие органы исполнительной власти осуществлять конкретные антикоррупционные меры. Эти меры сами по себе занимают важное место в деятельности правительства. Вопросы коррупции затрагиваются в каждом ежегодном послании президента.

Вопросы эти широко освещаются в прессе, которая освещает и наиболее громкие коррупционные дела. Нередко СМИ сами разоблачают коррумпирован-

ных чиновников и проводят расследования коррупции в различных учреждениях. СМИ в Литве пользуются широкой свободой и не подвергаются цензуре.²

Страновая стратегия направлена на увеличение прозрачности финансирования политических партий, а также совершенствование существующей системы приобретения земли. Основное внимание уделяется отраслям, наиболее уязвимым с точки зрения коррупции, принимаются меры по борьбе с политической коррупцией и административной коррупцией (включая коррупцию в налоговых и таможенных органах, в области государственных закупок и приватизации, здравоохранения и правоохранительной деятельности). Документ не является статичным и при необходимости может корректироваться каждые два года.³

В Венгрии национальный план действий по борьбе с коррупцией разработан в рамках пилотного проекта ООН Глобальная программа борьбы с коррупцией.⁴ Ее цель – послужить эталоном для стран, вновь принимаемых в Европейский союз. Антикоррупционные меры направлены на соединение национальной специфики с региональными требованиями ЕС и глобальным подходом ООН.

План действий в Румынии отчасти также связан с перспективой принятия страны в ЕС (антикоррупционные меры оцениваются в контексте «копенгагенских критериев»⁵, применяемых при приеме в ЕС). В 2001 году в Румынии был создан Национальный комитет по профилактике преступности, одно из важнейших отделений которого отвечает за осуществление двух программ, соответственно, Национальной программы по профилактике коррупции и Национального плана действий по борьбе с коррупцией.

Принятая в Румынии комплексная стратегия направлена на те отрасли и области, которые в наибольшей степени уязвимы для коррупции. Так, например, программа судебной реформы выделяет в качестве главных следующие цели:

- *воспитание кадров квалифицированных юристов;*
- *обеспечение справедливого и независимого процесса назначения и повышения судей в должности;*
- *обеспечение принятия университетами программ по этике.*

Реформа государственной администрации и управления основана на децентрализации государственных служб и направлена на упорядочение и упрощение административных норм и укрепление надзорных функций судебных и аудиторских организаций и омбудсменов. Национальная программа направлена также на борьбу с коррупцией в политической деятельности

и конфликтом интересов, ибо цель ее – регулировать и ограничивать как парламентский иммунитет, так и финансирование политических партий.

План действий, принятый в Румынии, дополнительно призван укрепить специально предоставленное право назначения антикоррупционных комиссий по требованию прокуратуры. Комиссия, создаваемая по типу неправительственной Специальной антикоррупционной прокуратуры в Испании, расследует жалобы, связанные с коррумпированным поведением и взяточничеством.⁶

НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА БОРЬБЫ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ

Общепризнано, что современная система государственного управления предполагает подотчетность. Без нее ни одна система не может работать в интересах общества, а не в частных интересах власть предержащих.

В сущности задача развивающихся стран и стран с переходной экономикой состоит в том, чтобы отойти от системы, основанной на принципе «сверху вниз», т.е. системы, в которой правящая элита отдает команды, которым более или менее подчиняются все другие звенья вертикали. Вместо этого следует двигаться в направлении системы «горизонтальной подотчетности», в которой власть рассредоточена, никто не обладает монополией и существует персональная ответственность каждого. Процесс этот не нов. Через него прошли промышленно развитые страны на пути создания современной формы государственного управления.

Необходимым элементом такой системы является свободная пресса. Но и пресса должна соблюдать определенные ограничения в соответствии с законом, например, воздерживаться от нападок, очерняющих репутацию людей. Даже свободная пресса должна быть подотчетна, если не Совету по СМИ (который может быть или не быть конституционным органом), то в конечном счете судебной власти. В свою очередь, суды не являются более слугами правящей элиты, они действуют независимо в целях обеспечения главенства права. Однако эта независимость не является абсолютной. Судьи отвечают за принимаемые ими конкретные решения благодаря существованию системы обжалования. Кроме того, каждый судья подотчетен другому органу, будь то законодательное собрание или комиссия по юридическим службам.

Этот орган, в свою очередь, подотчетен законодательному органу и, следовательно, всем гражданам через процесс выборов. Система «горизонтальной подотчетности» создает так называемый непорочный круг: каждый участник его является одновременно и

проверяющим, и проверяемым. Власть рассредоточена, а не монополизирована.

Однако легче говорить о создании «непорочного круга», чем реализовать его. Необходимо перевернуть с ног на голову вековые традиции и установки. Для этого потребуются целое поколение или даже несколько поколений. И даже в этом случае цель все время будет ускользать.

Хотя волна демократических перемен вызвала большие ожидания, на практике демократические завоевания находятся под угрозой и подрываются именно теми явлениями, которые должны были исчезнуть при построении демократического государства, а именно коррупция, злоупотребление властью и кумовство. Демократизация представляет собой введение формы вертикальной подотчетности верхов низам, а не наоборот. Но реформа инструментов управления гораздо глубже, чем просто переход от тоталитарной системы к системе, в которой народу периодически дается право голоса.

Таким образом, предстоит переход от системы вертикальной ответственности к системе горизонтальной подотчетности, которая предусматривает наличие органов и надзорных инстанций, призванных не допустить злоупотребление властью со стороны других органов и ветвей власти. К таким органам и надзорным инстанциям относятся суды, независимые избирательные комиссии, высшие органы аудита, центральные банки, профессиональные организации, законодательные собрания (и их комитеты общественного контроля), а также свободные и независимые СМИ.

Однако процесс перехода проходит медленно и болезненно. В некоторых странах речь идет о воссоздании того, что когда-то раньше в них существовало; в других странах, в частности в Восточной Европе, речь может идти о создании современного государства в буквальном смысле слова на пустом месте. В них отсутствует «институциональная память» о периодах, когда существовала горизонтальная подотчетность.

Такие механизмы подотчетности, если они разрабатываются в рамках национальных программ по борьбе с коррупцией, включают в себя так называемую «систему целостности» (integrity system). Это – система сдержек и противовесов, обеспечивающая взаимную подотчетность между различными ветвями и органами власти. Система призвана решать проблемы конфликта интересов в государственном секторе, эффективно рассредоточивать власть и ограничивать ситуации, в которых может возникнуть конфликт интересов или которые могут повредить общему делу. Ключевые понятия здесь – подотчетность, прозрачность, профилактика и наказание.

Система целостности воплощает комплексный взгляд на реформы и направлена на борьбу с кор-

рупцией в государственной службе методами государственного регулирования (кодексы поведения для руководителей, реорганизация, судебная реформа, реформа процедур государственной власти и т.д.), а также через реформы гражданского общества. Даже в случаях глубоко укоренившейся коррупции источники ее следует искать в недостатках системы. При этом основной упор делается на реформирование и изменение систем, а не в приписывании всех грехов отдельным личностям.

Все это антикоррупционное здание поддерживается (или подрывается) процессом контроля снизу. Коррупция может просачиваться с верхних эшелонов власти, если руководство некомпетентно, в то время как общественное сознание и там, где это оправдано, общественное возмущение представляют собой основной защитный механизм общества.

Однако изложенный здесь подход исходит из того, что наиболее эффективной и предпочтительной формой участия общества является форма эволюции через демократические процессы, участие частного сектора, СМИ, научно-технической интеллигенции, религиозных центров, а также неправительственных организаций. Реформа инициируется и поддерживается не только политиками, принимающими решения, но также всем гражданским обществом.

Программы реформ, в особенности в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, пользующихся международной или донорской поддержкой, как правило, ограничивались какой-либо одной областью и исключали все остальные. Это – стратегии «одного звена». Очень часто в качестве такого звена избирается область относительно «спокойная» вместо того, чтобы браться за решение более сложных и трудных задач. Так, например, в одной из стран организации-доноры осуществили большие инвестиции в укрепление органа финансового контроля. Однако, несмотря на широкое освещение в СМИ, высококвалифицированные доклады, предоставлявшиеся этим органом, просто игнорировались, в то время как остальная часть системы практически не функционировала.

Разумеется, национальная система integrity может осуществляться поэтапно, но эти этапы должны координироваться и являться частью программы, охватывающей все соответствующие области и их взаимосвязь с другими.

Стержнем системы стратегии integrity является убежденность в том, что все современные проблемы в области государственного управления – наращивание ресурсов, нацеленность на результат, участие граждан и национальная «целостность» (integrity) – взаимосвязаны и являются частью общей стратегии. Общие цели должны включать в себя:

- *компактные и эффективные государственные службы, способствующие достижению целей непрерывного развития;*
- *государственную власть, которая соблюдает законы, защищает граждан от произвола, включая защиту прав человека;*
- *стратегию развития, плодами которой пользуется все общество, включая его беднейшие и наиболее уязвимые слои, а не одна только элита.*

ПОСТРОЕНИЕ КОМПЛЕКСНОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

Конечная цель создания государственной антикоррупционной системы – сделать так, чтобы коррупция была связана с высокой степенью риска и низкой степенью отдачи. В то же время система не должна быть громоздкой. Речь не идет о достижении «абсолютно чистого общества», ибо постановка такой задачи, как отмечалось рядом авторов, может привести к необоснованному усложнению процесса государственного управления. Если стремиться к такой абсолютной цели, результатом может быть создание многоуровневой системы сдержек и противовесов, так что государственные служащие не смогут выполнять свои непосредственные обязанности. Либо же система может оказаться слишком репрессивной и полной различного рода ограничений, в том числе и для государственных служащих. Государственная антикоррупционная система как раз и призвана избежать этих ошибок, поскольку направлена на то, чтобы изначально не допустить коррупции, обеспечивая полную свободу управленческой деятельности. Эта система свободна от перекося в сторону жесткого наказания за уже совершенные акты коррупции.

Антикоррупционные системы в той или иной форме уже существуют во всех странах, хотя нередко они могут быть неэффективными. Концепция государственной антикоррупционной системы помогает реформаторам в осуществлении комплексной программы борьбы с коррупцией. Недостаточно взяться лишь за одно «звено» системы, чтобы исправить всю систему.

С известными вариациями от страны к стране типичными звеньями государственной антикоррупционной системы являются:

- *Исполнительная власть.*
- *Судебная власть.*
- *Законодательная власть.*
- *Органы финансового надзора.*

- *Контролирующие органы (комитет общественного контроля, аудиторское управление, комиссия по правам человека, полиция, антикоррупционный орган и т.д.).*
- *Государственная служба.*
- *Гражданское общество (включая представителей различных профессий, профсоюзы и частный сектор).*
- *СМИ.*
- *Международные организации.*

Каждый из этих элементов государственной антикоррупционной системы имеет свой корпус правил и процедур. Эти правила и процедуры составляют инструментарий, используемый различными учреждениями. Отсутствие основного корпуса правил и процедур всегда свидетельствует о слабости.

Правила и процедуры не обязательно ограничиваются какой-то одной частью общества, что видно из приведенной ниже таблицы.

Сектор	Антикоррупционный инструмент	Основная цель
Общество в целом	Выборы	Избавление от коррумпированных политиков
Парламент	Антикоррупционное законодательство	Обеспечивать юридическую базу борьбы с коррупцией
Судебная власть	Суды	Наказание коррупционеров, очищение судебной власти от коррупции
Правительство	Антикоррупционные реформы; разработка и принятие антикоррупционных правил и программ	Некоррупционность исполнительной власти
Государственная служба	Кодексы поведения; саморегулирующиеся инструменты	Ограничение коррупции и очищение госслужбы от коррумпированных чиновников
Бизнес	Кодексы профессиональной этики	Некоррупцированная экономика
Сектор НПО	Надзорная деятельность	Профилактика коррупции
СМИ	Публикации. Электронные программы	Разоблачение коррупции, повышение этических требований

В совокупности социальные секторы в левой колонке вместе с антикоррупционными инструментами и основными целями в остальных двух колонках представляют собой структуру государственной антикоррупционной системы.

Для создания действенной государственной антикоррупционной системы необходима систематическая работа по выявлению пробелов и недоработок, а также возможностей укрепления каждого из указанных звеньев в рамках общей стратегии. Если система ориентируется целиком на какое-либо одно звено, например, на «добраго диктатора» или на несколько звеньев, такая система будет уязвимой. Она может производить впечатление действующей на определенный период времени. Например, в случае чистки, проводимой военной диктатурой после свержения коррумпированного гражданского режима. Однако если одновременно не будут предприняты меры по созданию подотчетной системы управления, общест-

венные институты могут постепенно деградировать и эффективная система integrity не состоится.

Подход, основанный на государственной антикоррупционной системе, дает новые методы диагноза и потенциального лечения коррупции. Вместо того, чтобы рассматривать отдельные институты (например, судебная власть) или отдельные своды правил и норм (например, уголовное право), а затем проводить изолированные реформы, рассматривается вся система в целом. Действительно, каковы выгоды от эффективной и некоррупцированной судебной власти, готовой бороться за верховенство права, если полиция, розыскные подразделения, прокуроры и все юридическое сообщество погрязли в коррупции? До судей просто не будут доходить те дела, которые они должны разбирать, так они и будут сидеть в изоляции – честные, способные, но не имеющие возможности реализовать эти качества.

НАЦИОНАЛЬНЫЙ АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ СЕМИНАР

Одним из самых лучших механизмов систематического анализа и корректировки национальной антикоррупционной системы является Национальный антикоррупционный семинар. Его неоспоримое преимущество в том, что он позволяет собрать вместе различных игроков – представителей государства и различных групп населения, которые, как правило, редко встречаются – или никогда не встречаются – и предусматривает ответственность всех участников процесса, что является необходимым условием успеха.

Исходные посылы Национального антикоррупционного семинара состоят в следующем:

- *Люди, живущие в стране, знают и понимают свои проблемы гораздо лучше, чем любой внешний эксперт. Ни один посторонний не может лучше понимать социальную динамику, историю и политическую реальность, обуславливающие распространение коррупции в обществе, чем это знают члены самого общества. В данном случае «под членами общества» подразумевается не только гражданское общество (включая и частный сектор), но и в равной степени государство.*
- *По вопросу о борьбе с коррупцией нет разногласий между различными политическими партиями, здесь должно быть полное единодушие.*
- *Эффективные реформы вряд ли можно осуществить без активного участия руководителей всех ветвей власти и представителей всех слоев гражданского общества.*
- *Без поддержки гражданского общества любые антикоррупционные реформы, иницируемые государством, не будут пользоваться доверием и вряд ли могут быть осуществлены, тем более, результаты не смогут просуществовать длительное время.*

Поэтому концепция осуществления и результаты всего этого дела зависят от местных участников. В этом процессе задействованы не только государственные интересы, совпадающие с основными «звеньями» антикоррупционной деятельности, но и неправительственные организации, включая представителей бизнеса и различных профессий, СМИ и политических партий самого различного толка.

Источник динамизма процесса должен непременно быть внутри страны. Соответственно, роль внешних экспертов может быть положительной только в том

случае, если их задача будет ограничиваться облегчением процесса. Они могут информировать и давать советы, приводя успешные примеры других стран, но не должны претендовать на установление диагноза или прописывать лечение. Люди лучше всего сами знают свое общество.

Многочисленные факты свидетельствуют о том, что рецепты, предлагаемые внешними экспертами, часто не приживаются на местной почве и не приносят плодов. Такого рода помощь обычно основывается на довольно примитивной трансплантации подходов, использованных в других странах, на местную почву. В описанном выше механизме таким экспертам отводится четкая и эффективная роль, но только в качестве консультантов, предлагающих идеи и концепции, но не решения как таковые. Их роль должна быть ограничена с тем, чтобы обеспечить плодотворный внутренний диалог, а не назидательные лекции со стороны внешних сил относительно того, как сходные проблемы решались в других странах, так как эти подходы могут быть малопригодны или совсем не пригодны для решения задач, стоящих перед данной страной.

Самое главное состоит в том, чтобы результаты реформ оказались не временными и могли пережить тех, кто их инициировал. Система должна уметь справляться с трудностями, возникающими в связи со сменой правительства. По всей вероятности, процесс будет медленным, будет связан с разочарованиями и никогда не закончится. Опыт развитых стран показывает, что абсолютного решения быть не может. Скорее всего, реформы будут требовать дополнительной настройки по мере изменения динамики социального развития.

Для успешного осуществления реформ необходимо объединить силы общества на основе широкого консенсуса. В нем должны участвовать различные представители гражданского общества, причем по крайней мере в такой же степени, что и представители государственного аппарата. И те, и другие должны быть кровно заинтересованы в осуществлении конкретного плана действий. Разработанная общими усилиями программа реформ должна осуществляться с четким осознанием самими гражданами того, какую форму правления они хотели бы видеть в своей стране не только в настоящем или ближайшем будущем, но и для последующих поколений.

РАЗРАБОТКА НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ

Разработка и осуществление национальной стратегии требует полноценного участия самых различных

слоев общества. Поэтому необходимо четко определить их и с самого начала вовлечь в процесс с тем, чтобы обеспечить их ответственность, а также чтобы их идеи и опыт нашли отражение в окончательном варианте программы.

После того, как будут определены заинтересованные группы, формальный процесс обычно начинается с общего семинара для обсуждения национальной антикоррупционной программы.⁷ Во встрече участвуют представители широкого спектра заинтересованных групп населения, которые вырабатывают совместное определение типов, уровня, географии, причин и средств борьбы с коррупцией, а также улучшения работы государственного аппарата путем проведения реформ, ведущих к более высокой степени подотчетности и транспарентности различных институтов.

Обычно Национальный антикоррупционный семинар преследует три цели:

- *Организовать процесс обмена опытом и обучение.*
- *Установить партнерские отношения между представителями различных групп интересов, что непосредственно должно выразиться в принятии методом консенсуса общего плана, который может служить отправным пунктом для компетентной общественной дискуссии и политических дебатов в предвыборный период.*
- *Создать обстановку, в которой могут быть опробованы новые роли с тем, чтобы их можно было распространить в обществе в целом.*

Одна из задач таких семинаров состоит в установлении отношений партнерства между участниками внутри страны, например, представителей государства, СМИ, религиозных общин и частного сектора экономики, а также НПО. Отношения партнерства могут устанавливаться и между различными другими группами интересов. В частности, участники могут организовать семинары с участием доноров.

Как подчеркивалось выше, важно, чтобы представители донорских организаций не навязывали своих взглядов участникам внутри страны. Они могут выступать в качестве наблюдателей, предлагающих свой опыт, когда и поскольку представители конкретной страны об этом их попросят, а в остальном они должны слушать и комментировать идеи, высказываемые участниками рабочих групп данной страны в ходе пленарных заседаний.⁸

Одна из моделей делает упор на осязаемые результаты в виде конкретного плана действий и заявлений о решимости бороться с коррупцией, выражающих консенсус участников семинара по вопросу о коррупции и личное стремление участников семинара всерьез заниматься этими вопросами. Необходимо, чтобы после окончания семинара печатные и электронные СМИ широко освещали как план действий, так и заявление участников о решимости бороться с коррупцией. Это необходимо как для более широкого осведомления общественности о существовании проблемы, так и для того, чтобы вызвать в обществе уверенность в том, что семинар оправдает их ожидания.⁹

Важно, чтобы участники разработали решения и планы действий, которые:

- *определяют основные политические инструменты и программы, потенциально связанные с национальной антикоррупционной системой;*
- *рассматривают, как политические инструменты и программы могут быть лучше всего приспособлены для борьбы против коррупции;*
- *определяют внутренние и внешние препятствия на пути активной и эффективной работы организаций, включая координацию между государственными органами и различными другими общественными силами;*
- *обеспечивают процесс обучения и обмена опытом; т.е., что работает, а что не работает внутри организаций и в организациях других стран/регионов.*

ОБЗОРЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

Многое говорит в пользу необходимости измерения и мониторинга борьбы стран против коррупции. Национальная система борьбы против коррупции через составляющие ее элементы представляет собой систематический, единый и комплексный подход не только к тому, что измеряется и как, но и стимулирует страны и доноры к использованию этого подхода в качестве основы национальных планов и для определения новых областей реформ.

Серия Докладов по изучению страновых национальных систем борьбы с коррупцией, подготовленная под руководством профессора Алана Дойга, показывает, что основные звенья национальной антикоррупционной системы не только существуют (большинство стран, представленных в докладе, имели почти весь набор таких звеньев, а в некоторых были и дополнительные), но и что они дают в руки иссле-

дователей критерий для оценки антикоррупционной деятельности в стране.

Важно, что страновые Доклады об исследовании антикоррупционной деятельности готовятся организациями, работающими в самих исследуемых странах, в основном компетентными НПО и специализированными исследовательскими институтами, обладающими знаниями и опытом для изучения динамики и привлечения внимания к традиционным и новым видам коррупции. На сегодняшний момент такие исследования проведены в Болгарии и Литве.¹⁰ Эти исследования внутри страны освещают основы законодательства, нормы и практику защиты общества от коррупции в следующих областях: исполнительная ветвь власти; законодательная ветвь; финансирование политических партий; выборы; счетная палата; судебная власть; полиция и государственная прокуратура; государственный аппарат; система государственных закупок; местное самоуправление; СМИ и организации гражданского общества.

Доклады страновых исследований дают формальные рамки для антикоррупционных мер в следующих областях государственной и общественной жизни: конфликт интересов; декларация активов; контроль за стилем жизни; доступ к информации; свобода прессы; свобода слова; льготы по окончании трудовой деятельности; сигналы о случаях коррупции; кодексы поведения; черные списки и механизм подачи жалоб.

После разработки такой формальной матрицы она наполняется содержанием на основе оценки того, что происходит в действительности. Эта оценка может выявить недостатки самой матрицы или в способе ее применения. Так, например, правила и процедуры, призванные ограничить кумовство, назначение на посты по знакомству и другие виды коррупционных отношений, могут существовать, но не соблюдаться.

Доклады по страновым исследованиям также рассматривают антикоррупционные стратегии государств (где таковые существуют). В некоторых случаях проводятся дополнительные исследования и определяются критерии измерения успеха этих стратегий. Общий обзор первых 18 стран, явившихся объектом исследования в этой серии, сводит вместе выводы докладов по разным странам, содержит примеры конкретных стран и рассматривает взаимодействие между собой различных элементов антикоррупционной системы.¹¹

«КАРТЫ» АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СИСТЕМ

В последнее время использование национальных антикоррупционных систем в качестве инструмента аудита и контроля было поднято на новый уровень в связи с разработкой системы «карт» антикоррупци-

онных систем.¹² Первым объектом такого картографирования стал штат Квинсленд в Австралии. Квинсленд был выбран в качестве первого объекта этого проекта потому, что обладает достаточно полным списком антикоррупционных организаций и мер, многие из которых были разработаны в течение короткого периода с начала 1990-х годов как результат комплексного расследования застарелых признаков коррупции в основном в полиции и в политической жизни. Более того, нововведения появились после сознательного процесса институциональной реформы в рамках комиссии по электоральной и административной реформам.

Экспериментальная программа в штате Квинсленд (опубликованная под названием «Оценка антикоррупционных систем в Квинсленде»)¹³ включала в себя:

- *Проведение предварительного семинара с основными антикоррупционными органами.*
- *Интервью и опросы в 24 государственных учреждениях.*
- *Проведение второго семинара для обсуждения взаимодействия между государственными органами.*
- *Фокус-группа для обсуждения предварительных выводов.*
- *Составление справочника.*

Цели пилотной программы в штате Квинсленд были следующие:

- *Дать описание и карту антикоррупционной системы в штате Квинсленд.*
- *Выявить взаимодействие между элементами антикоррупционной системы в Квинсленде.*
- *Разработать методiku описания и составления карты таких систем.*
- *Создать основу для разработки эталонных моделей.*
- *Послужить началом обсуждения системы борьбы против коррупции в Квинсленде и наметить круг вопросов, которые, по мнению участников, полезно было бы рассмотреть с точки зрения реформы.*

Методика изучения антикоррупционной системы в Квинсленде – амбициозный проект, требующий значительных ресурсов. Более прямолинейные исследования по странам, на которых основывается подход квинслендского проекта, представляются удачным способом определения сильных и слабых сторон антикоррупционных институтов и мер с последующим решением относительно целесообразности проведения более сложных исследований второго поколения с целью составления карт национальных антикоррупционных систем.

СНОСКИ

- 1 Термин впервые употребляется в первом издании книги *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*; *The TI Source Book 2000* by Jeremy Pope (Transparency International, Berlin, 2000). Полный текст находится на сайте <http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>
- 2 Социологическое исследование, проведенное в 1999 году, выявило, что 73,8 процента опрошенных бизнесменов считают, что СМИ больше всего заслуживают похвалы в связи с борьбой против коррупции. Представители других социальных групп также поставили СМИ на первое место
- 3 Anti-Corruption Plan for Transition Economies: <http://www.oecd.org/dataoecd/48/57/1960725.pdf>
- 4 Глобальная программа борьбы с коррупцией была инициирована Управлением ООН по наркотикам и преступности (ЮНОДК) в 1999 году совместно с Институтом интеррегиональных исследований в области преступности и правосудия (ЮНИКП) с целью помочь странам-членам ООН в их усилиях по борьбе и предотвращению коррупции путем усиления рисков и повышения издержек, связанных с злоупотреблением властью в корыстных целях. «Проявления коррупции в государственной жизни и отсутствие эффективных институтов борьбы с нею оказывают долгосрочное отрицательное влияние на цели развития», – подчеркнул исполнительный директор ЮНОДК Антонио Мария Коста, выступая в Брюсселе 12 июня 2003 года на Национальной конференции по борьбе с коррупцией в общественной жизни Венгрии
- 5 European Commission Strategy Paper and Report 2003: http://www.fifoost.org/EU/strategy_en_2002/node7.php
- 6 Испанская модель была рекомендована и для Словакии: см http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorupcii/twining_eng/anticorruption_prosecution_spanish_slovakia.doc
- 7 Антикоррупционный инструментарий ООН (The UN Anti-Corruption Toolkit) содержит подробное описание возможного процесса организации и осуществления Национального антикоррупционного семинара: http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html
- 8 В каждой рабочей группе должно быть не более 15 участников, и председатели групп должны обеспечить возможность высказаться каждому участнику. Они должны следить за тем, чтобы ни один участник не монополизировал дискуссию
- 9 Примеры заявлений о борьбе с коррупцией: Папуа-Новая Гвинея (peb.anu.edu.au/pdf/PEB18-11armour-policy.pdf); Гондурас (<http://216.239.39.104/search?q=cache:cqm0MxiPuzlJ:www.wri.org/wri/governance/pdf/ncsds-gfed/honduraspledge-eng.pdf+Honduras,+%22integrity+pledge%22&hl=en&ie=UTF-8>.)
- 10 Transparency International National Integrity Systems Country Reports: http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html
- 11 Текст полного обзора, а также исследования по странам можно найти на сайте http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/nis_index.html. Серия продолжает осуществляться под руководством профессора Алана Дойга и Стефани Макайвора из Teesside Business School, University of Teesside, United Kingdom.
- 12 В качестве партнеров в этом проекте выступали TIRI (сеть управление-доступ-обучение) (www.tiri.org) и the Key Centre for Ethics, Law, Justice and Governance at Griffith University, Brisbane, Australia (<http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>).
- 13 Само исследование и справочник на его основе доступны на сайте: <http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>

