

Сеть по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой
Директорат по финансовым вопросам и делам предприятий
Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)
ул. Андрэ Паскаль 2,
Ф-75775 Париж Седекс 16 (Франция)
тел.: (+33-1) 45249106, факс: (+33-1) 44306307
эл. почта: Anti-Corruption.Network@oecd.org
Интернет: <http://www.anticorruptionnet.org>

Сеть по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой
6-я Общая встреча
30 – 31 мая 2005 года, Стамбул, Турция

**ОЦЕНКА ТЕНДЕНЦИЙ КОРРУПЦИИ И
И ВОЗДЕЙСТВИЯ МЕР БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ**
ДОКУМЕНТ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

Данный документ подготовлен г-ном Валтсом Калныншем, Центр публичной политики Провидус, Совещательный совет при Бюро по борьбе и предотвращению коррупции Латвии, по заказу Секретариата Сети/ОЭСР. Проект представлен на 6-ой Общей встрече Сети 30-31 мая 2005 г. в Стамбуле.

Необходимые действия: для обсуждения и предложений по доработке

За дополнительной информацией обращайтесь, пожалуйста, к г-же Ольге Савран, ОЭСР, ул. Андрэ Паскаль 2, 750016, Париж, Франция, тел. + 33 1 45 24 13 81, эл. почта: olga.savran@oecd.org

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ.....	3
1. КОРРУПЦИЯ КАК ОБЪЕКТ ОЦЕНКИ.....	5
2. ПРЯМОЕ ИЗМЕРЕНИЕ КОРРУПЦИИ.....	8
2.1. Понимание	8
2.2. Опыт	10
2.3. Доверие и ценности	11
2.4. Оценки услуг и сектора.....	12
2.5. Показатели управления	14
2.6. Ассоциированный социальный феномен	15
3. СРЕДСТВА КОСВЕННОГО ИЗМЕРЕНИЯ КОРРУПЦИИ И МОНИТОРИНГА.....	17
3.1. Оценка риска	17
3.2. Контрольные перечни.....	20
3.3. Статистические данные и формальная отчетность	25
3.4. Анализ применения антикоррупционных мер.....	27
3.5. Внутренние индикаторы коррупции	29
3.6. Аудит.....	32
4. ОБСУЖДЕНИЕ.....	35
5. СПИСОК ССЫЛОК.....	39
6. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ	40

Перечень блоков

Блок 1. Популярное понимание коррупции в Латвии.....	5
Блок 2. Различные показатели коррупции: опрос ВЕЕПС.....	6
Блок 3. Различные показатели коррупции: Индекс взяточничества в Кении 2004..	7
Блок 4. Индекс восприятия коррупции Транспаренси Интернешнл	8
Блок 5. Комбинированное измерения восприятия и опыта: ВЕЕПС	11
Блок 6. Обобщенное доверие и ожидаемая коррупция.....	12
Блок 7. Опрос посетителей судов в Латвии	13
Блок 8. Цены и закупки в государственных учреждениях: Колумбия.....	14
Блок 9. Коррупция и сокрытие сведений о преступности	16
Блок 10. Оценка коррупционных рисков: Латвия	18
Блок 11. Двенадцать руководящих принципов борьбы с коррупцией	21
Блок 12. Структура Национальных систем целостности в Казахстане, 2001 г.	22
Блок 13. Отчетность Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией в Латвии	27
Блок 14. Экспертные оценки, проводимые Рабочей группой ОЭСР по взяточничеству.....	28
Блок 15. Коррупция в налоговой системе: показатели, касающиеся персонала	30
Блок 16. Индикаторы потенциальной коррупции в сфере поставок для государственных нужд	30
Блок 17. Как выявить коррупцию и мошенничество	31
Блок 18. Обзор финансового управления: Аудиторский суд Франции.....	33
Блок 19. Оценка со стороны высших аудиторских организаций: Канада.....	34

РЕЗЮМЕ

На протяжении 1990-х и до настоящего времени мир наблюдал стремительное увеличение количества исследований на тему коррупции, рекомендаций и политики, призванных бороться с этой проблемой. В эту деятельность были вовлечены разнообразные субъекты. Государственные и негосударственные субъекты национального и международного уровней предпринимали различные шаги в этом направлении.

Тем не менее, нерешенными остаются несколько фундаментальных вопросов. Среди них можно выделить следующие: Как узнать, в каком объеме существует коррупция? Как узнать, увеличивается или уменьшается коррупция? Как узнать, оказывает ли наша политика желаемое воздействие, и как узнать эффективность такого воздействия? Эти вопросы представляют реальную проблему, поскольку коррупция является преступлением, в котором все участвующие стороны заинтересованы в сокрытии деяний.

Целью данного документа является описание современного уровня развития методик для измерения коррупции и оценки эффективности государственной деятельности по борьбе с коррупцией. Данный документ не является детальным изучением вопроса и не дает однозначных ответов в отношении того, какой из подходов является наилучшим. Напротив, он предназначен для побуждения к дискуссии по данному сложному вопросу. Он также должен способствовать обсуждению роли различных субъектов (государственных и негосударственных, национальных и международных) в измерении коррупции и оценке антикоррупционной деятельности.

Основным результатом наблюдения является то, что идеального метода измерения коррупции не существует. У каждого подхода есть свои ограничения.¹ Однако данное наблюдение не является основанием для прекращения попыток измерить коррупцию, а также оценить антикоррупционную деятельность. Для преодоления этих ограничений существует ряд средств.

Наиболее очевидным способом является использование комбинации методов, а не одного метода. По возможности измерения должны фокусироваться на различных аспектах коррупции, а не на каком-то одном показателе. Ни одно измерение коррупции не способно доказать определенный уровень коррупции в отдельном учреждении, секторе или правительстве в целом, в том смысле, что по крайней мере гипотетически не существует альтернативного способа толкования результатов наблюдения. В большинстве случаев можно с уверенностью говорить о возможности или вероятности, нежели чем о свершившихся фактах. Но для государства, желающего подойти вплотную к разрешению этой проблемы, такая информация будет представлять собой большую ценность.

¹ По данному вопросу см., например: Е. Силк *Плохое, хуже, худшее: предположительная оценка уровня коррупции*. // С. Коткин, А. Сайо *Политическая коррупция в странах с переходной экономикой. Руководство скептика*. СЕУ Пресс. (2002) с.91.

В дополнение к комбинированию методов необходимо ответить на вопрос: кто должен проводить измерение и оценку? У различных субъектов есть свои сравнительные преимущества. Международные организации зачастую обладают богатым опытом и способны повысить информированность широкой общественности. Национальные правительства лучше подготовлены к разработке оценок, которые впоследствии могут быть использованы для дальнейшей подготовки собственной внутренней политики. Однако для национальных государств, которые воспринимаются как коррумпированные, характерен кризис доверия. И вот тогда приходит время негосударственных субъектов.

1. КОРРУПЦИЯ КАК ОБЪЕКТ ОЦЕНКИ

Коррупция представляет собой комплексный объект измерения, что в свою очередь делает задачу по измерению коррупции достаточно проблематичной. Это поистине самоочевидное заявление, что ввиду обычно скрытного характера коррупции невозможно достичь совершенства в точности измерения коррупции. Дополнительные сложности вызваны, по крайней мере, двумя причинами. Определение термина *коррупция* представляется достаточно спорным. Можно сказать, что существует минимальный международный консенсус относительно количества ключевых форм коррупции. Однако в некоторых определениях множество других типов поведения рассматриваются в качестве коррупционных, чего нельзя сказать о других. Толкования еще более разнообразны, если рассматривать популярные концепции, существующие в различных странах (см. Блок 1 по популярным концепциям коррупции в Латвии). Несмотря на это многообразие, для измерения коррупции необходимо некоторое устоявшееся понимание термина.

Если не углубляться в детали различных определений, одна рекомендация является очевидной. Как только кто-то пытается начать измерять коррупцию, необходимо сразу же определить, какие именно типы поведения подпадают под измерение.

Блок 1. Популярное понимание коррупции в Латвии

Поскольку Латвия является одной из стран с высоким уровнем воспринимаемой коррупции, эксперты были озадачены тем, что обычные люди называли коррупцией. Опросы в Латвии включали в себя ряд вопросов, чтобы выяснить, какие ситуации люди обычно рассматривают как коррупционные. В опросе, проведенном в январе 2005 года, респондентам был предложен перечень различных ситуаций с просьбой указать, могут ли эти ситуации быть признаны коррупционными.

Наибольшее число респондентов указали на следующие виды коррупции:

- Требование о неофициальном платеже для решения конкретного вопроса;
- Ситуация, в которой государственное должностное лицо принимает или требует совершить неофициальный платеж, чтобы лицо могло совершить незаконные действия;
- Ситуация, в которой государственное должностное лицо принимает или требует совершить неофициальный платеж, чтобы не взимать штраф за нарушение.

Наименьшее число респондентов указало на следующие три ситуации как примеры коррупции:

- Подарки (цветы, конфеты, алкоголь) работникам образовательных учреждений;
- Подарки, чтобы пройти без очереди к государственному должностному лицу;
- Недобросовестность сотрудника по отношению к фирме, когда он/она работает в частном бизнесе.²

² Attieksme pret korupciju Latvijā. Latvijas iedzīvotāju aptauja. (*Отношение к коррупции в Латвии. Опрос населения Латвии*). Центр изучения рыночного и общественного мнения SKDS (январь

После согласования определения коррупции обычно следующий вопрос состоит в том, в каком объеме существует коррупция. Среди наиболее часто задаваемых вопросов можно встретить такой: насколько коррумпированы, например, органы полиции или политические партии. До того, как можно будет дать ответ на эти вопросы, необходимо определить критерии заявления "в каком объеме" существует коррупция. Опять же существует ряд вариантов – частота коррупционных сделок, оборот денежных средств, задействованных в таких сделках, доля выручки/дохода, уплачиваемая предприятиями и домашними хозяйствами в качестве коррупционных платежей (коррупция как налог), влияние коррупции (коррупция как препятствие для бизнеса), и т.д. Поскольку каждый из этих критериев отдельно подчеркивает только отдельные аспекты коррупции, обычно требуется их комбинирование для подробного понимания феномена коррупции. (см. Блоки 2 и 3).

Блок 2. Различные показатели коррупции: опрос ВЕЕПС

ЕБРР/Всемирный банк провел два раунда личных опросов собственников и старших менеджеров фирм в странах с переходной экономикой (плюс Турция). Опросы были названы "Обзор условий бизнеса и деятельности предприятий" (ВЕЕПС). В середине 1999 г. в первом раунде было охвачено 24 страны, а в середине 2002 г. во втором раунде – 26 стран. В обзоре ВЕЕПС был использован ряд переменных, относящихся к коррупции.

- **Коррупция как препятствие** – насколько проблематична коррупция в процессе деятельности и развития фирмы.
- **Взяточнический налог** – в среднем, какой обычно процент от общих годовых продаж фирмы выплачивают государственным служащим в качестве неофициальных платежей/подарков.
- **Частота взяток** – насколько часто приходится фирмам выплачивать нерегулярные "дополнительные платежи/подарки", чтобы решить вопросы с таможенными, налоговыми, лицензирующими, регулятивными и обслуживающими органами.
- **Захват государства** – в каком объеме платежи или подарки парламентариям, государственным должностным лицам, в уголовных и коммерческих делах, должностным лицам центрального банка и политическим партиям оказывали прямое влияние на бизнес.
- **Взятничество** – как часто фирмы осуществляют неофициальные платежи/делают подарки для специальных целей, таких как коммунальные услуги, лицензии и разрешения, поставки для государственных нужд и т.д.³

Дополнительная информация: <http://info.worldbank.org/governance/beeps/>

2005 г.). С.47. http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/atskaite_korupcija_Delna012005.pdf Дата последнего доступа 3 мая 2005 г.

³ Грей К., Хеллманн Дж., Ритерман Р. *Борьба с коррупцией в странах с переходной экономикой 2: Коррупция во взаимоотношениях предприятий и государства в Европе и Центральной Азии 1999-2002 гг.*. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный Банк. (2004). с.60. [http://lnweb18.worldbank.org/eca/ecspeExt.nsf/Attached/Poverty%20Reduction%20and%20Economic%20Management2/\\$FILE/wb%20Anticorrupt2%20pub.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/eca/ecspeExt.nsf/Attached/Poverty%20Reduction%20and%20Economic%20Management2/$FILE/wb%20Anticorrupt2%20pub.pdf) Дата последнего доступа 3 мая 2005 г.

Блок 3. Различные показатели коррупции: Индекс взяточничества в Кении 2004

Национальный обзор ТИ Кения, который стал основой для Индекса взяточничества в Кении 2004, измерил шесть различных показателей, которые охватили различные аспекты размаха и воздействия коррупции:

- **Уровень** – измеряет вероятность того, что лицо, посещающее учреждения, попросят, или чувствует необходимость в том, чтобы предложить взятку.
- **Распространенность** – показывает процент населения, пораженного взяточничеством в учреждениях.
- **Суровость** – измеряет уровень безнаказанности – будет ли отказано в услуге в случае отказа от дачи взятки.
- **Частота** – измеряет среднее количество взяток, выплачиваемых в год на человека, имеющего контакт с учреждениями.
- **Стоимость** – показывает предположительную выручку от взяток и может быть интерпретирована как "взяточнический налог" на совершеннолетнего гражданина (для имеющих контакт с учреждениями).
- **Размер** – указывает на средний размер взяток, выплачиваемых лицами, имеющих контакт с учреждениями.⁴

В одной из публикаций Всемирного Банка можно найти превосходное заключение о сложностях, связанных с измерением коррупции:

“Хотя в последние годы достигнут значительного прогресса в измерении коррупции, аналитики все чаще признают, насколько тяжело сделать адекватную оценку этого явления, особенно по прошествии длительного времени. В одних странах количество выплачиваемых взяток может уменьшаться, в то время как другие менее явные формы коррупции будут становиться все более заметными – как, например, обязательное использование консультантов, имеющих связи с политиками, или требования устроить на работу родственников чиновников. В других странах потребности во взятках могут быть аналогичными, но увеличивающийся экономический рост и более высокая степень предсказуемости заставили фирмы прийти к выводу, что это является самым незначительным препятствием для их бизнеса. В третьих странах уровень потребности во взятках может снижаться по мере того, как коррупция становится все более предсказуемой и "эффективной", хотя количество полученных взяток может остаться таким же или даже увеличиться. Это весьма сложные вопросы, как с концептуальной, так и с эмпирической точек зрения, и на них нет простых ответов. Коррупция представляет собой динамичное явление; оно развивается и видоизменяется, взаимодействует и приспосабливается к изменяющимся обстоятельствам. Нам необходимо знать о пределах измерений. Измерения, фокусирующиеся на одном аспекте, могут не учесть существенные, и даже противоречащие изменения, происходящие в иных аспектах. Чем более эффективны существующие попытки сделать измерения, чтобы пролить свет на коррупционную практику в обществе, тем больше попыток предпримут коррумпированные члены такого общества, чтобы трансформировать свою практику в менее видимые и измеримые формы.”⁵

⁴ Мати М, Кон Оморе О. *Индекс взяточничества в Кении 2004*. В: *Глобальный отчет о коррупции 2005*. Транспаренси Интернешнл (2005). с. 245-247.

⁵ Грей К., Хеллманн Дж., Ритерман Р. *Борьба с коррупцией в странах с переходной экономикой 2: Коррупция во взаимоотношениях предприятий и государства в Европе и Центральной Азии 1999-*

2. ПРЯМОЕ ИЗМЕРЕНИЕ КОРРУПЦИИ

2.1. Восприятие

Данный подход основан на предположении того, что понимание населением или отдельными группами лиц коррупции связано с фактическим уровнем или моделью коррупции с достаточной точностью. Предположение гласит, что население в целом или его отдельные группы, например, бизнесмены, обладают достаточно точными знаниями о коррупции в своем обществе или отдельных сферах деятельности.

Достоинства: ключевым достоинством данного подхода является облегчение измерения. Существует возможность формулирования прямых вопросов, не боясь того, что респонденты, по крайней мере, в большинстве случаев, откажутся давать искренние ответы на вопросы.

Недостатки: Простое предположение, основанное на ассоциации между восприятием и фактической коррупцией, может быть квалифицировано рядом факторов. Более того, невозможно четко установить сферу применения данных характеристик. Основной характеристикой является то, что такие факторы, как освещение отдельных коррупционных скандалов в средствах массовой информации, может чрезмерно усилить распространенное восприятие общего уровня коррупции, т.е. вызвать так называемый шум. Данный фактор может раздуть восприятие, относящееся к фактическим эпизодам коррупции. Другая характеристика может привести к противоположным искажениям и касается чрезвычайно скрытного характера коррупционных сделок, что может способствовать недооценке коррупции в восприятии ее со стороны населения. Это, в частности, может быть уместным для видов коррупции, отдаленных от обычного населения (например, политическая коррупция, а не повседневная административная коррупция) в странах, где установлены ограничения на свободу средств информации.

Блок 4. Индекс восприятия коррупции Транспаренси Интернешнл⁶

Индекс восприятия коррупции (CPI) является, возможно, одним из самых известных и цитируемых методов измерения коррупции в мире, который публикуется ежегодно, начиная с 1995 г. CPI сам по себе является не эмпирическим исследованием, а скорее совокупностью данных, полученных из ряда первичных источников, что включает в себя оценки экспертов и лидеров бизнеса.

Вкратце CPI суммирует восприятие хорошо информированных людей в отношении размаха коррупции, определенной как злоупотребление государственной властью для получения личной выгоды. CPI 2004 охватывал 146 стран и был основан на данных,

2002 г.. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный Банк. (2004). с.6.
[http://lnweb18.worldbank.org/eca/ecspeExt.nsf/Attached/Poverty%20Reduction%20and%20Economic%20Management2/\\$FILE/wb%20Anticorrupt2%20pub.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/eca/ecspeExt.nsf/Attached/Poverty%20Reduction%20and%20Economic%20Management2/$FILE/wb%20Anticorrupt2%20pub.pdf) Дата последнего доступа 3 мая 2005 г.

⁶ Данный блок частично основан на следующей публикации: Ламбсдорф Дж. Г., *Индекс восприятия коррупции 2004. Глобальный отчет о коррупции 2005*. Транспаренси Интернешнл (2005). с. 233-238.

собранных в течение трех лет. Каждой стране дается оценка от 0 до 10, где 0 символизирует наивысший возможный воспринимаемый уровень коррупции, а 10 соответствует самому низкому возможному воспринимаемому уровню коррупции. В CPI 2004 Финляндии была дана самая высокая оценка в 9.7, а Бангладеш и Гаити получили самую низкую оценку в 1.5 балла. Вследствие ряда причин не представляется возможным утверждать, что Бангладеш и Гаити являются самыми коррумпированными странами из всех перечисленных в обзоре.

Все источники, которые используются для расчета индекса, содержат классификацию стран и все они измеряют общий уровень коррупции, т.е. частоту и/или размер коррупции в государственном секторе. В совокупности в CPI 2004 были использованы 18 источников данных из 12 различных институтов:

- Всемирный экономический форум;
- Институт развития менеджмента (в Лозанне);
- Экономист Интеллиджен Юнит;
- Информейшн Интернэшнл из Бейрута (Ливия);
- Центр исследования мировых рынков (в Лондоне);
- Галлап Интернешнл, от имени Транспаренси Интернешнл;
- *Государства переходного периода* Фридом Хаус;
- Мерчант Интернешнл Групп Лимитед (в Лондоне);
- Консультация по политическим и экономическим рискам (в Гонг-Конге);
- Университет Колумбия;
- многосторонний банк развития;
- Обзор условий бизнеса и деятельности предприятий, подготовленный ЕБРР и Всемирным Банком.

Преимущество CPI заключается в объединении многочисленных источников данных в один индекс, который увеличивает степень достоверности каждой отдельно взятой оценки. Выгода от объединения данных таким образом заключается в том, что изменяющиеся результаты исследований, полученные от одного источника, могут быть сбалансированы посредством включения по меньшей мере двух других источников, что снижает вероятность искажения уровня коррупции в стране. Высокий уровень корреляции разных источников, используемых при расчете CPI, указывает на общую достоверность.

Тем временем необходимо указать и на некоторые ограничения, присущие CPI:

- Необходимо внимательно рассматривать ежегодные сравнительные анализы отдельных стран, поскольку такие сравнительные исследования оценки страны является результатом не только меняющегося восприятия достижений страны, но также и результатом изменения образцов и методик – каждый год излагаются различные точки зрения и задаются несколько различные вопросы.
- Вышеуказанное предупреждение также частично применяется к сравнительным анализам разных стран.
- CPI является единственным способом оценки восприятия и соотношение восприятия с фактической коррупцией не может приниматься как должное, хотя во многих случаях между этими двумя элементами будет скорее всего тесная взаимосвязь. В любом случае та страна, у которой самые плохие показатели, совсем необязательно будет страной с самым высоким фактическим уровнем коррупции.
- CPI представляет собой меру весьма общего характера: правительства, особенно в странах с развивающейся экономикой, редко соглашаются с полученными результатами; и хотя это бывает полезно для улучшения информированности, полезность для разработки целенаправленной антикоррупционной политики весьма ограничена.

2.2. Опыт

Обращение с вопросом к людям относительно их фактического опыта, связанного с коррупцией, является основной альтернативой измерению восприятия. Этот подход является более прямолинейным.

Достоинства: На первый взгляд, данный подход представляется более ценным способом измерения коррупции. Получаемые ответы на самом деле охватывают саму коррупцию. В общем и в целом нельзя ожидать, что такие результаты завысят фактический уровень коррупции, поскольку навряд ли респондент признается, например, в даче взятки в течение определенного периода времени, если на самом деле он этого не делал.

Недостатки: Основными ограничениями данного подхода являются вероятность получения заниженных показателей и получение искаженной картины структуры коррупции. Вероятное занижение вызвано обычным незаконным и противоречивым с моральной точки зрения характером коррупции; поэтому респонденты могут сообщать об гораздо более ограниченном опыте, чем на самом деле. Обычным способом исправления данной проблемы является постановка вопросов, которые не требуют прямого признания собственных проступков. Поэтому исследователь получит некую смесь измерений квази-опыта / квази-восприятия. В целом данный подход позволяет получать результаты, с помощью которых можно прийти к выводу, что фактический уровень коррупции равен или превышает результаты измерения.

Искаженная структура коррупции вызвана тем, что для некоторых форм коррупции легче, а для других – труднее выбрать опытных и искренних респондентов (те, кто регулярно испытывает на себе вымогательство со стороны пожарных инспекторов или сотрудников полиции, скорее расскажут о своем опыте, чем те, которые провернули несколько крупных коррупционных сделок с помощью высокопоставленных государственных должностных лиц). Также те, кто сталкивается с коррупцией, которая является взаимовыгодной, точно просчитанной сделкой, вряд ли расскажут исследователям о своем опыте (прямо или даже косвенно). Таким видом коррупции в некоторых странах является, например, коррупционный сговор между юристами и судьями или взяточничество налоговых инспекторов для целей уклонения от налогообложения.

Блок 5. Комбинированное измерения восприятия и опыта: BEEPS⁷

В BEEPS объединены оба вопроса: вопросы об опыте, связанном с коррупцией, и вопросы, которые основываются на восприятии. Примерами первого являются следующие "В среднем, какой процент от общего годового объема продаж обычно выплачивает Ваша фирма в качестве неофициальных платежей / подарков государственным должностным лицам?" и "Как часто такие фирмы как Ваша выплачивают неофициальные платежи / делают подарки для следующих целей [напр., чтобы получить предпринимательские лицензии и разрешения]?" Примером второго вопроса можно назвать следующее: "В какой степени следующие практики (совершение выплат или дарение подарков парламентариям, государственным должностным лицам в уголовных и коммерческих делах, включая сотрудников Центрального банка и политические партии) оказывали прямое воздействие на бизнес"⁸

Ни один из вышеперечисленных вопросов не ориентирован исключительно на другой опыт или восприятие, но более вероятно, что респонденты имеют в виду свой личный опыт, когда они говорят о проценте продаж, отчисляемом на неофициальные платежи, и еще более вероятно, что они описывают восприятие, говоря, например, о воздействии платежей парламентариям на бизнес.

2.3. Доверие и ценности

Иной подход, характерный для изучения коррупции, заключается в измерении определенного доверия и ценностей, которые, как думается, связаны с коррупцией или ее отсутствием. В известной степени это самый нечеткий из обсужденных ранее трех подходов, поскольку предметом измерения является вовсе не коррупция или какой-либо из ее атрибутов (как, например, восприятие). Примерами такого доверия или ценностей является доверие к государственным учреждениям и социальным отношениям в общем смысле, чувство солидарности, уважение к закону и т.д.

Достоинства: При определенных обстоятельствах такие измерения могут позволить прийти к определенным выводам относительно ситуации с коррупцией. Одним из наиболее часто измеряемых видов отношений является доверие к государственным учреждениям. Подразумевается, что люди не доверяют коррумпированным государственным учреждениям. Поэтому если учреждение пользуется большим доверием, можно предположить, что по крайней мере оно свободно от коррупции.

Недостатки: Данный подход является, возможно, менее точным по сравнению с предыдущими вследствие как минимум двух причин. Возможно, это действительно так, что чаще всего доверие к государственным учреждениям ассоциируется с определенной степенью их чистоты, но нет доказательств того, что такая ассоциативная связь может применяться повсеместно. В мире известны

⁷ Более подробно см. Блок 2 или веб-сайт <http://info.worldbank.org/governance/beeps/> Дата последнего доступа 3 мая 2005 г.

⁸ Грей К., Хеллман Дж., Ритерман Р. *Борьба с коррупцией в странах с переходной экономикой 2: Коррупция во взаимоотношениях предприятий и государства в Европе и Центральной Азии 1999-2002 гг.* Международный банк реконструкции и развития / Всемирный Банк. (2004). с.60. [http://lnweb18.worldbank.org/eca/ecspeExt.nsf/Attached/Poverty%20Reduction%20and%20Economic%20Management2/\\$FILE/wb%20Anticorrupt2%20pub.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/eca/ecspeExt.nsf/Attached/Poverty%20Reduction%20and%20Economic%20Management2/$FILE/wb%20Anticorrupt2%20pub.pdf) Дата последнего доступа 3 мая 2005 г.

примеры, когда коррумпированные руководители умудрялись поддерживать нормальный уровень общественного доверия и законности на протяжении длительного периода времени (хотя обычно не бесконечно). Более того, люди могут доверять отдельным учреждениям исключительно вследствие незнания, особенно в случаях с ограниченной свободой массовой информации. Другими словами, доверие может оказаться ничем иным, как постоянным позитивным стереотипом.

Даже когда существуют основания полагать, что высокая степень доверия ассоциирована с чистотой, фактически невозможно прийти к выводу (в любом случае без дополнительных доказательств), что низкая степень доверия связана с высоким уровнем коррупции. Государственным учреждениям может не хватать доверия не только из-за коррупции, но также и вследствие недостаточных знаний или технических возможностей в этих учреждениях, т.е. скорее всего недоверие возникает из неспособности учреждения обеспечить удовлетворительную производительность, а недостаточную производительность можно в свою очередь объяснить гораздо большим количеством факторов, чем просто коррупцией.

Блок 6. Обобщенное доверие и восприятие коррупции

Анализ, проведенный профессором Эриком М. Усланером, показывает, что во всем мире существует тесная взаимосвязь между обобщенным доверием (в отличие от конкретного доверия в некоторых учреждениях) и воспринимаемым уровнями коррупции. Данная мера доверия была позаимствована из Обзора мировых ценностей, в котором она измерялась посредством вопроса "в общем говоря, верите ли Вы в то, что большинству людей можно доверять или можете ли Вы быть менее осторожными в общении с людьми?" Мера коррупции взята из Индекса восприятия коррупции Транспаренси Интернешнл.

Анализ показал, что:

- Между доверием и коррупцией существуют сильные взаимоотношения. Для стран, в которых уровень доверия высок, характерен низкий уровень коррупции и наоборот;
- В процессе объяснения феномена коррупции доверие имеет гораздо более важное значение, чем структурные показатели, такие как уровни демократии, права собственности, децентрализация или политическая нестабильность. Каждая из таких мер стала несущественной в моделях, включая доверие;
- Хотя между доверием и коррупцией существуют сильные взаимоотношения, изменения в коррупции не приводят к изменениям в доверии, в то время как усиление доверия приводит к снижению уровня коррупции. Таким образом доверие является ключевым фактором для коррупции в большей степени, чем коррупция для доверия.⁹

2.4. Оценки услуг и сектора

Данный подход частично аналогичен обзорам по вопросам удовлетворенности запросов потребителей и оценкам клиентами качества обслуживания, которые обычно применяются в частном бизнесе.

Преимущества: Данный подход применим к ситуациям, когда нужно измерить коррупцию в отдельном учреждении или отдельной сфере деятельности

⁹ Усланер Е.М. *Доверие и коррупция. Глобальный отчет о коррупции 2005*. Транспаренси Интернешнл (2005). с. 262-264.

государства, для которых характерно большое количество контактов с гражданами (или, говоря деловым языком, клиентами). Подход основан на предположение, что чем больше удовлетворенных клиентов, тем менее коррумпирован продавец услуг. Как и в случае с измерением доверия, можно легко прийти к выводу, что учреждение относительно свободно от коррупции. И наоборот (в случае с коррумпированным учреждением), можно получить достаточно смутное доказательство того, что в учреждении что-то не так (если исследование не было непосредственно дополнено запросом в отношении опыта коррупции). В общем, данный метод более уместен для измерения коррупции в рамках отдельных учреждений или отдельных сфер деятельности государства, чем в стране в целом.

Недостатки: Важно отметить, что точность данного подхода в значительной степени зависит от доминирующей формы коррупции. Оценки качества оказываемых услуг или оценки клиентами качества обслуживания могут служить показателями коррупции в случаях, когда респонденты скорее всего отождествляют себя с жертвами коррупции, например, когда коррупция влечет за собой дополнительные расходы. В случаях, когда коррупция рассматривается в качестве выгоды, а не расходов, измерить коррупцию посредством данных оценки будет невозможно, поскольку (1) рост коррупции не приведет к уменьшению удовлетворенности клиентов и (2) снижение уровня коррупции необязательно приведет к росту удовлетворенности клиентов услугами. Например, это происходит в случаях, когда с помощью взятки можно избежать законной санкции.

Блок 7. Опрос посетителей судов в Латвии

Министерство юстиции Латвии подготовило результаты опроса посетителей судов в 2002 году. Опрос проводился частной компанией по изучению общественного мнения. Помимо напрямую заданных вопросов, касающихся незаконных платежей, были заданы и другие вопросы:

- Учитывая Ваш судебный опыт, чувствуете ли Вы, что судебный персонал был честен?
- Ощущаете ли Вы, что суд действовал справедливо по отношению к Вам?
- Как Вы оцениваете работу суда по Вашему делу по сравнению с иными государственными учреждениями (лучше, также или хуже)?

Можно предположить, что по крайней мере те респонденты, которые дали положительные ответы на вышеуказанные вопросы, не сталкивались с коррупцией в судах. Например, поскольку 62% респондентов указали, что суд действовал по отношению к ним справедливо, по крайней мере, можно предположить, что такое пропорциональное количество посетителей судов не сталкивалось с коррупцией. Однако данное предположение не будет полностью обоснованным, если некоторые респонденты на самом деле выплачивали взятки и рассматривали взяточничество как благотворный способ достижения своих целей. Может быть, они не хотят говорить, например, что суд действовал по отношению к ним несправедливо, даже если на самом деле это было именно так.¹⁰

¹⁰ Tiesu apmeklētāju aptauja. Aptaujas rezultātu analīze. (Опрос посетителей судов. Анализ результатов опроса). Latvijas Fakti (сентябрь 2002 г.). http://www.tm.gov.lv/lv/documents/petijumi/430_Tiesu_apmekletaju_aptauja.doc Дата последнего доступа 3 мая 2005 г.

2.5. Показатели управления

Данный подход сконцентрирован на результатах деятельности государства и подразумевает, что работа государственных органов в отдельных существенных аспектах связана с уровнем коррупции. В частности, Всемирный Банк уделил особое внимание показателям управления¹¹. В качестве средства измерения коррупции данный метод пока не представляется универсально проработанным и широко распространенным. Однако он может послужить важным средством проверки достоверности других способов измерения коррупции.

Данный подход можно использовать для сосредоточения на услугах, оказываемых государством, и связанных с ними расходах. Цену, которую государство уплачивает за определенные товары и услуги, можно сравнить с соответствующей ценой, применимой на частном рынке или в других странах. Завышенная цена может послужить индикатором коррупции или наличия неэффективной системы закупок товаров для государственных нужд, в то время как эффективное снабжение (закупки, отражающие соотношение цены и качества) в большинстве случаев подразумевает относительно чистые закупки.

Блок 8. Цены и закупки в государственных учреждениях: Колумбия

В 1998 году Окружное инспекторское управление Богота (Колумбия) запустило программу по сбору, систематизации и опубликованию информации, позволяющей проводить сравнительный анализ цен на различные товары народного потребления и услуги окружных лиц и местных мэров в Боготе.

Программа ориентирована на закупки товаров народного потребления и услуг. Одной из причин этого являлось то, что большое количество относительно небольших контрактов усложняло систему надзора и контроля над их выполнением. Некоторые из этапов реализации программы были следующими:

- **Информационный запрос** – лица, осуществляющие реализацию программ, в письменном виде запрашивали у государственных органов счета, контракты и заказы на покупку. Если государственные органы предоставляли неясную информацию, направлялся дополнительный запрос с просьбой предоставить разъяснения. Если государственный орган не мог дать ответ на последний запрос, в бюллетене опубликовывалась информация о несоблюдении правил указанным органом.
- **Анализ информации** – после сбора информации данные вводились в электронные таблицы в целях проведения сравнения самых высоких и самых низких закупочных цен, выявления значения и разброса усредненных данных.
- **Утверждение цен с продавцами** – для определения средней рыночной цены Инспекторское управление запрашивало у продавцов товаров / услуг информацию об отдельных установленных ценах на каждый вид товаров. Государственные должностные лица запрашивали данную информацию как частные лица, чтобы выявить любые различия в ценах, заявляемых для государственных департаментов и частных лиц: это делалось по причине того, что государственным органам обычно объявляли завышенную цену.
- **Помещение информации в открытый доступ.**

¹¹ Кауфман Д., Краай А., Матруцци М. Вопросы управления IV: индикаторы управления на 1996–2004 гг. Всемирный банк (2005)
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>

Исследования показали, что цены на государственные закупки были всегда выше по сравнению со средними рыночными ценами. И хотя измерение коррупции как таковой не являлось целью программы, выявленное расхождение между рыночными ценами и ценами на государственные закупки может дать представление о распространении и структуре коррупции. Конечно же, пока еще трудно понять, можно ли объяснить расхождение в ценах коррупцией или просто неэффективностью системы.¹²

Можно также сконцентрироваться на таких индикаторах управления, которые имеют тенденцию коррелировать с уровнем коррупции на национальном уровне. Такими индикаторами, например, могут быть государственные расходы в процентном соотношении к ВВП для тех сфер управления, которые имеют первостепенное значение для населения (здравоохранение или образование), но в которых прибыль от коррупции относительно мала, если сравнивать, например, с крупной инфраструктурой и строительными проектами.

Достоинства: Данный подход дает эмпирически видимые индикаторы, которые могут быть измерены с высокой степенью точности. Он может послужить методом подтверждения уже существующих иных данных о коррупции.

Недостатки: Использование индикаторов управления пока не получило развития в качестве твердо установившегося метода измерения коррупции. Более того, на основании только этих показателей зачастую достаточно сложно сделать вывод об определенном уровне коррупции в стране. Если, например, в стране X государственные расходы на образование в процентном соотношении к ВВП находятся на значительно низком уровне, это может означать, что в этом можно винить коррумпированное государство, но также это может являться и хорошо продуманным политическим выбором, основанным на иных причинах в отличие от коррупции.

2.6. Сопоставимые социальные явления

Поиск подтверждения достоверности существующих подходов по измерению коррупции привел к изучению вопроса о том, какие иные социальные явления связаны с коррупцией. Основной причиной этого является то, что коррупция тесным образом связана с иными видами поведения, которые в меньшей степени сокрыты и поэтому легче провести более точные измерения. Одним из примеров такого подхода можно назвать измерение уровня сокрытия сведений о преступлениях, которые тесно связаны с уровнем коррупции. Другим возможным феноменом может стать уклонение от уплаты налогов или контрабанда, но устоявшиеся статистические взаимосвязи между ними и коррупцией пока не известны.

Достоинства: Ключевое достоинство данного подхода сходно с тем, которое характерно для использования показателей управления (см. часть 2.5.). Оно представляет эмпирически видимые показатели, которые могут быть измерены с высокой степенью точности (более высокой, чем при измерении коррупции в любом случае). Оно может послужить способом подтверждения достоверности уже имеющихся иных данных о коррупции.

¹² *Инструментарий борцов с коррупцией. Опыт гражданского общества и развивающиеся стратегии.* Транспаренси Интернешнл (2001). с. 118-125.
<http://www.transparency.org/toolkits/2001/dnld/toolkit.pdf> Дата последнего доступа 3 мая 2005 г.

Недостатки: Данный подход вряд ли может выступать в качестве самостоятельного показателя уровня коррупции, особенно если будет предпринята попытка измерить коррупцию в отдельно взятой стране, а не вывести национальные индексы. Это обусловлено тем, что определенный феномен может создавать важную ассоциацию с коррупцией на национальном уровне, но в отдельной стране установление, например, определенного уровня сокрытия сведений о преступности или сама по себе контрабанда не являются достаточными для того, чтобы сделать более-менее точный вывод об уровне коррупции.

Блок 9. Коррупция и сокрытие сведений о преступности

“Достоверность существующих индексов коррупции будет усилена, если они будут тесно взаимосвязаны с уровнем сокрытия сведений о преступности. Чтобы проверить эту возможность, был выведен коэффициент информирования о преступности с использованием двух международных источников данных: Обзоры международной преступной виктимизации (ICVS) и Обзор ООН по тенденциям преступности и деятельности уголовно-судебных систем (UNCS). Было проведено сравнение поведения данного коэффициента информирования с коррупционным индексом Международного руководства по страновым рискам (ICRG). Используемые данные являлись усредненными показателями первой половины 1990-х годов. Данные для обоих коэффициентов информирования и коррупционного индекса существовали приблизительно для 40 стран, включая некоторые страны Западной и Восточной Европы, Северной Америки и некоторые страны Азии, Африки и Латинской Америки.

Часть от общего числа преступлений, о которых было сообщено в полицию, отличается от страны к стране, а также в зависимости от различных видов преступлений, от практически нуля (это относится к воровству в Египте или Индии) до единицы (это относится к кражам в Австрии и Финляндии).”¹³

Исследование показало, что в странах, классифицируемых как страны с низким уровнем коррупции, в полицию сообщают в среднем о 37 процентах совершенных краж. Тем временем в странах, классифицируемых как страны с высоким уровнем коррупции, в полицию сообщают, лишь о 3 процентах краж. Аналогичную ситуацию можно наблюдать, если посмотреть на иные преступления, такие как воровство или насильственные преступления, и различия будут не столь велики.

“Данная взаимосвязь не представляется фиктивной или сгенерированной посредством неких других переменных величин коррупции или коэффициента информирования. Данные из нескольких международных источников показывают, что учет преступлений во многом зависит от институциональной стабильности, наличия полиции и ожидаемой коррупции. [...] доказательство поддерживает использование субъективных обзоров ожидаемой коррупции в качестве меры фактической коррупции.”¹⁴

¹³ Соарес Р.Р. *Измерение коррупции: подтверждение достоверности субъективных обзоров коррупции. Глобальный отчет о коррупции 2005.* Транспаренси Интернешнл (2005). с.289.

¹⁴ Соарес Р.Р. *Измерение коррупции: подтверждение достоверности субъективных обзоров коррупции. Глобальный отчет о коррупции 2005.* Транспаренси Интернешнл (2005). с.290.

3. МЕТОДЫ КОСВЕННОГО ИЗМЕРЕНИЯ КОРРУПЦИИ И МОНИТОРИНГА

В предыдущей части доклада были описаны способы прямого измерения коррупции. Эти методы позволяют измерить явления (восприятие, опыт и т.д.), которые, как представляется, статистически взаимодействуют с фактическими уровнями и моделями коррупции. Благодаря таким предполагаемым взаимосвязям (хотя и спорным в отдельных случаях), можно, например, измерить восприятие и рассмотреть данное измерение как измерение коррупции.

В данной части доклада будут рассмотрены некоторые способы, которые не допускают статистически обоснованных выводов относительно фактической коррупции, но позволяют оценить (и даже доказать), существуют ли и в каком объеме:

- отдельные формы коррупции,
- определенная деятельность государства, эффективно противодействующая коррупции.

Поскольку данные подходы не измеряют коррупцию или статистически взаимосвязанные явления в строгом смысле этого слова, в данной работе они именуется косвенными. Более того, некоторые из этих методов больше подходят для их применения государством по отношению к своим собственным учреждениям. В данной части рассматриваются следующие подходы: оценка риска, контрольные перечни, анализ применения, формальная отчетность и статистические данные, внутренние индикаторы коррупции и аудит.

3.1. Оценка риска

Когда государство хочет знать положение дел в отношении коррупции с целью разработки новой политики, зачастую в качестве одних из первых шагов оно осуществляет идентификацию коррупционных рисков и их оценку. В результате оценки будут получены данные, которые, в частности, будучи совмещенными с доказательствами фактов коррупции, предоставят достаточно точное описание ситуации с коррупцией. Поскольку всесторонняя идентификация и оценка коррупционных рисков требует определенного обращения с внутренней информацией относительно деятельности изучаемого учреждения, данный подход чаще всего используется государством, а не НГО или внутренними партиями.

На Рисунке 1 представлена схематичная модель, предложенная Латвийским Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией, которая подразумевает, что коррупционные риски можно идентифицировать посредством обозначения зон с общим повышенным коррупционным риском (как отдельные виды государственных органов и функций) и получение ответов на заранее определенные вопросы, касающиеся каждой из этих зон. Если существует зона общего коррупционного риска и в то же время ответы на ряд вопросов являются отрицательными с точки зрения борьбы с коррупцией, то считается, что отдельное агентство или его сектор находятся в зоне высокого риска.

Идентификация и оценка коррупционных рисков не дает ответы на вопросы: в каком объеме существует коррупция, что это за коррупция, как коррупция влияет

на функционирование изучаемого учреждения и какие есть более широкие последствия коррупции. Вместо этого оценка риска позволяет получить ответы на вопросы, касающиеся:

- вероятности возникновения отдельных видов коррупции;
- возможных последствий коррупции.¹⁵

Даже если правило "если коррупция может иметь место, то это случается" не всегда срабатывает, ответы на вышеуказанные вопросы, если, например, они объединены с данными исследования, также могут дать достаточно точную картину фактических границ и модели коррупции.

Блок 10. Оценка коррупционных рисков: Латвия

В августе 2004 года правительство Латвии одобрило Государственную программу по предотвращению и борьбе с коррупцией на 2004-2008 гг. Согласно программе каждый государственный орган и орган местного самоуправления должен подготовить план своей антикоррупционной деятельности. Подготовка планов должна была быть завершена к сентябрю 2004 года, а планы должны были быть представлены в Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (БПБК).

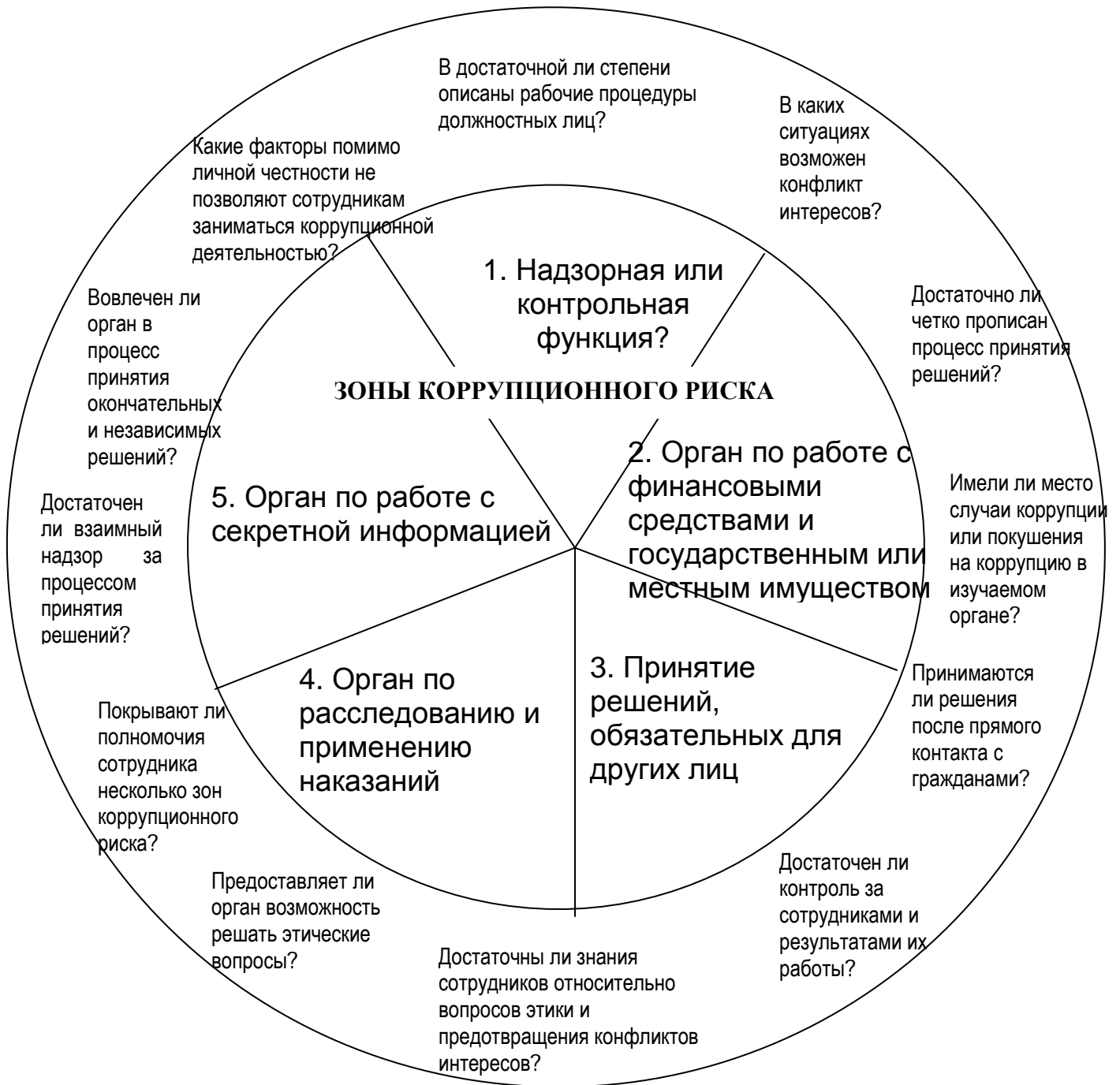
В целях оказания содействия государственным органам БПБК разработало простое руководство по подготовке данных планов. Идентификация коррупционных рисков и их оценка были выделены в качестве первых шагов в процессе разработки планов антикоррупционной деятельности. Органы должны были сами провести идентификацию рисков и их оценку, поскольку они лучше всего знают свою собственную деятельность. Несмотря на установленные сроки различные агентства в разных темпах вели работу по оценке рисков и разработке планов. К моменту написания данной работы (май 2005 года) некоторые учреждения завершили подготовку своих планов, в то время как другие были еще далеко позади.

Поскольку в государственной администрации Латвии данная работа проводилась впервые, качество планов и лежащих в их основе оценочных анализов сильно варьировалось от хорошо проработанных анализов рисков до поверхностных формалистских пометок. Еще предстоит увидеть, как данные оценки рисков будут на практике стимулировать учреждения к разработке четких антикоррупционных мер. В любом случае, в результате данного процесса БПБК будет в конце концов обладать достаточно всесторонним обзором оценки коррупционных рисков во всех секторах государственной администрации.

¹⁵ Vadlīnijas iestādes pretkorupcijas pasākumu plāna izstrādei. (Руководство по подготовке плана агентства по антикоррупционной деятельности). Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией. Неопубликованный документ.

Рисунок 1

Идентификация коррупционных рисков¹⁶



¹⁶ Источник: Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией. Неопубликованный документ.

3.2. Контрольные перечни

Были разработаны различные структуры для оценки состояния дел в государственной антикоррупционной политике, некоторые из них были одобрены национальными правительствами в качестве руководящих принципов, а некоторые постоянно проверяются. Наиболее известными являются Двенадцать руководящих принципов борьбы с коррупцией Совета Европы (см. Блок 11) и Национальные системы целостности, разработанные Транспаренси Интернешнл (см. Блок 12). EUMAP, программа Института открытого общества, разработала свою собственную всеобъемлющую методологию в форме контрольного перечня для проведения обзора по коррупции и антикоррупционной политике в десяти странах-членах Европейского союза (оценки опубликованы в 2002 году).¹⁷

Принципы или вопросы, включенные в такие структуры оценки обычно не сфокусированы исключительно на формальном существовании определенных правил или органов, но в целом можно сказать, что они становятся все более пригодными для отображения формальной институциональной структуры по сравнению с ее фактической работой (пример Казахстана, содержащийся в Блоке 12, фактически выделяется тем, что много внимания уделено фактической работе формальных правил).

Важно отметить, что контрольные перечни обычно сфокусированы на том, что государство делает открыто в рамках своей антикоррупционной политики, а не на самой коррупции. Поэтому данный метод вряд ли подходит для измерения окончательного успеха или провала антикоррупционных инициатив в отношении изменений возникновения коррупции. В то же время, хотя международный передовой опыт дает разумный повод для ассоциирования определенных институциональных механизмов со снижением уровня коррупции, на самом деле в разных странах люди в рамках аналогичных формальных институциональных структур все еще ведут себя по-разному. В некоторых из наиболее чистых стран в мире существуют ограниченные формальные меры предосторожности, в то время как некоторые сильно коррумпированные государства продолжают заниматься своим коррумпированным бизнесом при наличии подробных антикоррупционных законов.

¹⁷ Отчеты EUMAP доступны здесь: <http://www.eumap.org/reports/2002/corruption/> Дата последнего доступа 13 мая 2005 г.

Блок 11. Двенадцать руководящих принципов борьбы с коррупцией

Двенадцать руководящих принципов борьбы с коррупцией¹⁸ были приняты Комитетом Министров Совета Европы 6 ноября 1997 года. В них содержится перечень вопросов для осуществления контроля за применением Уголовно-правовой конвенции о коррупции, принятой Советом Европы 27 января 1999 года. Группа государств против коррупции (GRECO) представляет собой механизм, созданный в рамках Совета Европы для осуществления контроля за процессом взаимной оценки и оказания давления со стороны государств-членов.

Прошли два оценочных тура: первый – в 2000-2002 гг., второй начался в 2003 г. и ожидается, что он завершится в середине 2005 г. Для каждого оценочного тура принимается вопросник, ориентированный на применении отдельных руководящих принципов и отдельных статей Уголовно-правовой конвенции о коррупции. Второй оценочный тур сфокусирован на следующих руководящих принципах и статьях Конвенции:

Руководящий принцип 4: "проводить надлежащие меры по конфискации и изъятию доходов, полученных от коррупционных преступлений"

Руководящий принцип 5: "проводить надлежащие меры по недопущению использования юридических лиц в качестве прикрытия коррупционных преступлений "

Руководящий принцип 8: "обеспечить, чтобы финансовое законодательство и органы, отвечающие за его применение, осуществляли эффективное и скоординированное участие в борьбе с коррупцией, в частности, посредством отказа в принятии к налоговому вычету, как по закону, так и на практике, взятки или иных расходов, связанных с коррупционными преступлениями "

Руководящий принцип 9: "обеспечить, чтобы процессы организации, функционирования и принятия решений в государственной администрации учитывали потребность в борьбе с коррупцией, в частности, посредством обеспечения настолько максимальной прозрачности, насколько это необходимо для достижения эффективности"

Руководящий принцип 10: "обеспечить, чтобы правила, касающиеся прав и обязанностей государственных должностных лиц, учитывали требования борьбы с коррупцией и предусматривали надлежащие и эффективные дисциплинарные меры; способствовали дальнейшей детализации поведения, ожидаемого от государственных должностных лиц, с помощью соответствующих мер, такие как кодексы поведения"

Руководящий принцип 19: "обеспечить, чтобы в каждом аспекте борьбы с коррупцией учитывались возможные связи с организованной преступностью и отмыванием денежных средств"

Статьи Уголовно-правовой конвенции:

Статья 13: Отмывание денежных средств, полученных в результате совершения коррупционных преступлений

Статья 14: Преступления со счетами

Статья 18: Корпоративная ответственность

Статья 19: Санкции и меры

Статья 23: Меры, способствующие сбору доказательств и конфискации доходов от преступлений

Дополнительная информация по GRECO: <http://www.greco.coe.int>

¹⁸ [http://www.greco.coe.int/docs/ResCM\(1997\)24E.htm](http://www.greco.coe.int/docs/ResCM(1997)24E.htm)

Блок 12. Структура Национальных систем целостности в Казахстане, 2001 г.

Оценки Национальных систем целостности публикуются в виде всеобъемлющих документов, состоящих из вопросов и ответов. Вопросы соответствуют аналитической структуре Национальных систем целостности и охватывают широкий спектр показателей, касающихся исполнительной и законодательной ветвей власти, финансирования политических партий, высших аудиторских организаций, судебной власти, государственной службы, полиции и прокуратуры, системы закупок для государственных нужд, омбудсмана, следственных/контрольных органов, СМИ, гражданского общества, органов местного самоуправления и прогресса в государственной стратегии против коррупции. Оценки имеют тенденцию различаться в той степени, в которой они сфокусированы в основном на существовании формальных правил и механизмов или, как это, например, происходит в Казахстане, также на их фактическом применении. Чтобы дать представление об этих оценках, ниже приводятся несколько вопросов и сокращенных ответов, взятых из отчета по Казахстану. Квадратные скобки указывают на основные пропуски.

Существуют ли правила о конфликтах интересов?

Де юре

Термин “конфликт интересов” содержится только в Законе “О налогах” в отношении сотрудников налоговых органов. Однако ссылки на данную концепцию содержатся в многих законах. [..]

Де факто

Понятие “родства” в Казахстане гораздо шире, чем “близкое родство”. Эксперты отмечают наличие родовой, клановой системы отбора персонала, особенно в правоохранительные органы. [..]

Существуют ли правила и реестры, касающиеся подарков и приема гостей?

Де юре

Да. Такие нормы предусмотрены Уголовным кодексом и Законом о коррупции. [..]

Де факто

Фактически получение подарков и знаков гостеприимства от посетителей объясняется традициями и широко распространено в государственных органах, связанных с контролирующими функциями, выдачей документов и свидетельств. [..]

Если да, кто ведет и обновляет эти реестры?

Есть ли у них полномочия по принудительному применению правил о раскрытии информации?

Есть ли у них сотрудники, занимающиеся расследованием дел, возбужденных по заявлениям?

Какие виды санкций предусмотрены для парламентариев?

Применялись ли они когда-нибудь?

Согласно Закону о коррупции, о которых рассматриваемое лицо не знало, должны передаваться в специальный государственный фонд в течение семи дней, а услуги, оказываемые такому лицу при аналогичных обстоятельствах, подлежат оплате с его стороны посредством перевода соответствующей суммы в республиканский бюджет. [..]

Обязаны ли члены органов исполнительной власти указывать на причины принятия своих решений?

Де юре

Закон "Об административных процедурах" не обязывает указывать причины принятия решения, но требует давать исчерпывающее разъяснение относительно предмета регулирования и содержания планируемых мер, а также перечислять лиц, подпадающих под действие закона и несущих ответственность за его выполнение. [..]

Де факто

Чаще всего решение государственного органа начинается со ссылки на нормативно-правовой акт вышестоящего органа или законодательный акт с использованием формулировки "в соответствии с", что уже является мотивацией. В то же время существуют сотни примеров, когда исполнительный орган принимал антинародные решения с якобы хорошими намерениями либо в целях поддержания отечественного производителя, либо для привлечения инвестора. В частности, такие решения касались передачи крупных промышленных объектов в доверительное управление, продажи пакетов акций, находившихся в госсобственности, или налоговые льготы для отдельных субъектов рынка. Такие решения принимались быстро и втайне. Согласно одному эксперту, "можно обосновать все что угодно. Прозрачность в принятии решений отсутствует".¹⁹

Для получения полной информации по Национальным систем целостности и страновым отчетам см.: http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html

Преимуществом таких руководств или контрольных перечней состоит в том, что каждый из них объединяет в одну структуру ключевые принципы и меры, которые, как многие считают, эффективны в борьбе с коррупцией. Хотя эти контрольные перечни доказали свою значимость в выработке общего смысла качества антикоррупционной политики государства, у них также есть и слабые стороны.

Недостатки заключаются в том, что они пытаются выработать единый для всех стран универсальный подход, и поскольку они пытаются охватить множество ключевых секторов и аспектов антикоррупционных мер, они естественно основываются на сравнительно высоком уровне абстракции. Первое является недостатком, поскольку не все аспекты антикоррупционной политики охватываются повсеместно согласованными международными стандартами и поскольку различные факторы – экономические, политические и культурные – различаются от страны к стране, приводя к ситуациям, когда люди ведут себя по-разному в аналогичных институциональных структурах. Последнее является недостатком, поскольку известное высказывание *дьявол таится в деталях* применяется к антикоррупционной политике в полном объеме. Поэтому не всегда достаточно знать, что в стране X существует несомненно проработанный закон о конфликте интересов. Вместо этого важно знать, насколько логично и детально проработан механизм применения закона, способны и заинтересованы ли должностные лица в применении закона, охватывает ли закон типы официального поведения на практике, которые хочется искоренить с помощью такого закона, и т.д.

¹⁹ Исследовательский отчет Национальных систем целостности по Казахстану, 2001 г. с. 9-10. http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/dnld/kazakhstan.pdf Дата последнего доступа 3 мая 2005 г.

Вышесказанное сигнализирует о возможной необходимости в разработке более сфокусированных контрольных перечней, которые имеют отношение к отдельным сегментам антикоррупционной политики (а не к основной антикоррупционной политике в целом) и которые имеют отношение к отдельным группам стран, разделяющим некоторые важные общности. Поэтому страны, чьи правительства обладают относительно масштабными ресурсами, могут применять достаточно интенсивные ресурсные меры, которые требуют меньше ресурсов, например, сложные электронные системы управления могут быть хорошей альтернативой для более богатых стран, в то время как более бедные страны нуждаются в упрощенном физическом доступе граждан в государственные органы.

Ниже приводятся примеры возможных (хотя здесь и упрощенных) контрольных перечней, которые могут быть использованы в отдельных антикоррупционных секторах: положения о конфликте интересов; раскрытие информации и контроль за доходами и имуществом должностных лиц.

Данные сектора выбраны в качестве примеров из тех, которые обычно упоминаются в качестве сфер с возможными мерами по борьбе с коррупцией. Перечисленные сектора не представляют собой исчерпывающие перечни. Как было сказано ранее, такие контрольные перечни должны быть конкретными для стран с определенными важными сходными элементами и поэтому не могут быть универсальными (если только в конкретной сфере не существуют жесткие международные стандарты). В идеале они должны разрабатываться с активным участием должностных лиц и экспертов из соответствующих стран (см. часть 4 данного доклада в целях обсуждения того, кто должен выполнять оценку).

ПОЛОЖЕНИЯ О КОНФЛИКТЕ ИНТЕРЕСОВ

- Положения о конфликте интересов регулируют основные виды конфликтов интересов, которые являлись предметом озабоченности в отдельно взятой стране, и, насколько это возможно, не охватывают ситуации, в которых нет причин для беспокойства;
- В отношении действий, когда конфликт интересов скорее всего может иметь место или уже был выявлен, предусмотрены надлежащие процедуры;
- Для ситуаций, когда конфликт интересов неизбежен (например, в небольших поселениях), предусмотрены процедуры, которые защищают государственные интересы, не парализуя работу рассматриваемого учреждения;
- Государственные должностные лица, подпадающие под действие положений, ознакомлены с ними, понимают их содержание и согласны с концепцией конфликта интересов и с применимыми правилами;
- Государственные должностные лица могут воспользоваться информацией и консультациями относительно того, как себя следует вести в случае возникновения сомнения об их возможных конфликтах интересов;
- Существует орган(-ы), которые призваны заниматься расследованием и получать всю необходимую информацию, касающуюся возможных конфликтов интересов;
- Законодательство предусматривает соответствующие санкции за несоблюдение положений о конфликте интересов;
- Информация, касающаяся конфликтов интересов государственных должностных лиц, является общедоступной;
- И т.д.

РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ И КОНТРОЛЬ ЗА ДОХОДАМИ И ИМУЩЕСТВОМ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

- Раскрытие информации затрагивает все существенные виды доходов и имущества должностных лиц (все или с определенного уровня или сектора и/или их родственников);
- Анкеты для раскрытия информации позволяют проводить ежегодное сравнение благосостояния должностных лиц;
- Система раскрытия информации устраняет возможности для сокрытия информации об имуществе должностных лиц через резидентов и, насколько это возможно, через нерезидентов;
- Надежная система контроля за доходами и имуществом существует для всех физических и юридических лиц – обычно в налоговых органах; в особенности, это характерно для лиц, связанных с государственной службой;
- У должностных лиц есть четкая обязанность обосновывать/доказывать источники их доходов;
- Насколько это возможно, должностным лицам не допускается декларировать несуществующее имущество, которое впоследствии может быть использовано для обоснования неподтвержденных ранее доходов;
- Контролирующие органы имеют в своем распоряжении достаточное количество персонала, обладают достаточным опытом, техническими возможностями и полномочиями для серьезного контроля;
- Предусмотрены соответствующие устрашающие санкции за нарушения этих положений;
- И т.д.

3.3. Статистические данные и официальная отчетность

Государства обычно собирают статистические данные об уровне коррупции. Иногда эти данные отображаются как индикаторы уровня и модели коррупции. Поскольку статистические данные зачастую основываются исключительно на хорошо обоснованных юридических фактах, с помощью данной меры можно достигнуть беспримерного подтверждения достоверности при наличии заинтересованности в официально выявленной коррупции.

То, что иногда упускается из виду, официальные статистические данные не дают полной информации относительно уровня коррупции, если объектом интереса является полная картина коррупции. Выявленные случаи коррупции обычно представляют собой лишь вершину айсберга. Более того, обычно сложно установить взаимосвязь между количеством выявленных случаев коррупции и фактической ситуацией с коррупцией. Поэтому мы никогда не знаем, означает ли увеличившееся количество выявленных случаев коррупции, что вырос фактический уровень коррупции, или это означает, что раскрывается более высокий процент коррупционных преступлений (если нет дополнительных доказательств). Подобным образом, если официальное количество выявленных коррупционных преступлений весьма мало, невозможно сделать вывод лишь из таких статистических данных, отражают ли эти количественные данные общий низкий уровень коррупции или низкий уровень раскрываемости.

Для целей обсуждения в данном докладе предлагается рассмотреть несколько элементов, чтобы установить значащую (в смысле, что она отражает существенную информацию) и надежную (в смысле, что она достоверная) систему предоставления информации и статистической отчетности. Этими элементами являются:

- Объединение механизмов предоставления информации уже на стадии формулирования политики (например, если правительство должно создать антикоррупционный орган, должно быть понятно, какие требования о предоставлении информации будут применяться к данному агентству);
- Установление требований о предоставлении информации, которые охватывают наиболее существенные элементы антикоррупционной деятельности (например, не много можно почерпнуть из информации о том, что в отношении определенного количества лиц были возбуждены уголовные дела о взяточничестве, если только в отчете не говорится также и о сферах и уровнях вовлеченных государственных должностных лиц, размерах взяток, видах деятельности, за которые уплачивались взятки, пропорциональное количество дел, переданных в суд, и окончательные результаты и т.д.)
- Могут существовать альтернативные каналы для проверки точности отчетов и статистических данных (например, как в хороших исследованиях, сделанные автором расчеты должны быть представлены таким образом, который позволит другим лицам повторить эти самые расчеты). На практике, например, специализированный антикоррупционный орган должен иметь право перепроверять информацию, представленную другими органами, если она имеет отношение к борьбе с коррупцией.
- Только части отчетов, содержащие государственную тайну или информацию, засекреченную на законных или общеизвестных основаниях, могут не раскрываться общественности.
- Органы должны быть обязаны отображать такие показатели своей деятельности, которые обычно являются наиболее уязвимыми для коррупции – например, в частности, нужно контролировать эффективность издержек. Результаты проведения закупок для государственных нужд должны предоставляться таким образом, чтобы было четко видно стоимость закупок, которую в свою очередь можно сравнить с некими стандартными ценами, например, со специальным каталогом (по данному вопросу см. Блок 8).

Блок 13. Отчетность Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией в Латвии

Закон обязывает Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией (БПБК) Латвии предоставлять отчет о своей деятельности Кабинету Министров и парламенту не реже, чем раз в шесть месяцев. С того момента, как БПБК заработало в полную силу (февраль 2003 года), оно представило пять отчетов, каждый приблизительно в 25-35 страниц.

Отчеты содержали:

- Краткие численные данные по количеству и видам уголовных дел, а также параграф по каждому делу, поясняющий его суть. Ниже приводится пример такого параграфа: *В августе 2004 года было возбуждено уголовное дело согласно части второй статьи 322 Уголовного Закона (посредничество во взяточничестве) за передачу свыше 1500 латвийских лат (приблизительно 2750 долларов США) присягнувшим адвокатом за положительный исход досудебной стадии расследования по уголовному делу, возбужденному за совершение преступления в государственном органе. 16 августа 2004 года уголовное дело было передано в прокуратуру для начала возбуждения уголовного преследования.*
- Краткий обзор законодательных инициатив, разработанных БПБК.
- Краткое изложение численных данных и видов дел, в которых государственные должностные лица действовали в конфликте интересов, получили неподтвержденные материальные ценности или совершили иные нарушения, предусмотренные законодательством о конфликте интересов.
- Краткое описание процедуры контроля за финансированием политических партий и основные выводы о возможной незаконной деятельности, включая точные суммы выявленных незаконных доходов партий.
- Остальные части отчета касаются деятельности по информированию общественности, деятельности по международным проектам и т.д.

Также БПБК взяло на себя обязательство представлять обзор своей деятельности в Консультативный совет (где представлены негосударственные организации) не реже, чем каждые шесть месяцев, а также давать разъяснения, если Бюро не выполняет рекомендации Совета.

Согласно Государственной программе по предотвращению и борьбе с коррупцией на 2004-2008 гг. все органы, которым были поручены отдельные поручения в рамках этой программы, обязаны два раза в год отчитываться перед БПБК о процессе выполнения поручений.

Дополнительная информация по БПБК: <http://www.knab.lv/en/>

3.4. Анализ применения антикоррупционных мер

Контрольные перечни (см. часть 3.2.) и официальные отчеты (см. часть 3.3.) обычно формируют стандартизованную структуру для обратной связи и подотчетности. Тем не менее, эти источники со временем становятся неспособными отражать полную картину дел в отдельно взятой сфере, которая подвержена коррупции. Поэтому может возникнуть необходимость в проведении глубокого анализа политики применения в отдельных сферах.²⁰ Критерии,

²⁰ Для просмотра части анализа применения положений о конфликте интересов в Латвии см. Главу II следующей работы: Калныньш В., Чиган Л. *По дороге к более честному обществу: последние тенденции антикоррупционной политики в Латвии*. Латвийский институт международных отношений (2003). [http://www.lai.lv/9on the road to.doc](http://www.lai.lv/9on%20the%20road%20to.doc) Дата последнего доступа 13 мая 2003 г.

которые могут быть применены, включают эффективность и значимость. В данном контексте посредством критерия эффективность проводится анализ того, вызывает ли конкретная мера изменения / оказывает ли воздействие, а с помощью критерия значимость анализируется, способствуют ли полученные изменения / воздействие более обширным целям политики и ожиданиям заинтересованных лиц.

Анализ применения политики представляет собой более широкий предмет, который не может быть освещен здесь в полном объеме. Однако ясно, что анализ применения существенно облегчается, если разработчики политики в процессе ее разработки и утверждения предусмотрят в качестве ее неотъемлемой части наблюдаемые показатели успеха. Например, в процессе реформирования судебной власти, следует предусмотреть процедуру, посредством которой судебная практика должна быть обобщена и проанализирована на предмет качества, например, Верховным Судом.

Однако даже если такие неотъемлемые показатели отсутствуют, все равно можно проанализировать и оценить применение политики. Например, эффективность политики можно определить, посмотрев, соответствует ли введение нового положения или практики каким-либо изменениям в измеряемых результатах государственного органа. Например, если будет введена ротация должностных лиц и если начало такой ротации будет соотнесено с какими-либо изменениями в результатах деятельности государственного органа, например, если ротация должностных лиц таможи приведет к увеличению таможенных сборов, можно говорить о том, что предыдущие должностные лица таможи были неспособны выполнять свои обязанности либо вследствие своей коррумпированности или по иным причинам, и что такие меры являются эффективными.

Значимость, в свою очередь, можно оценить посредством интервьюирования лиц, заинтересованных в применении соответствующей государственной политики. Например, бизнесмены, которым необходимо получить лицензии, и их клиенты скорее всего станут хорошим источником информации относительно того, принесли ли изменения в лицензионную систему что-либо хорошее.

Пример обширной экспертной оценки процесса применения антикоррупционных стандартов представлен Рабочей группой ОЭСР по взяточничеству (см. Блок 14).

Блок 14. Взаимные оценки, проводимые Рабочей группой ОЭСР по взяточничеству

Рабочая группа ОЭСР по взяточничеству отвечает за проведение мониторинга выполнения Конвенции ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций. Контроль основан на методологии экспертных оценок.

Контроль осуществляется в два этапа: на первом этапе проходит оценка соответствия законодательства стран требованиям Конвенции, а на втором оценивается, насколько эффективно страна применяет законодательство на практике. Для каждого этапа был разработан вопросник или контрольный перечень.

В общем, процедура мониторинга в Рабочей группе ОЭСР по взяточничеству (аналогично GRECO) включает следующие стадии: изучаемой стране предлагается ответить на вопросы; группа экспертов посещает проверяемую страну, чтобы проинтервьюировать государственных должностных лиц, представителей общественности и бизнеса; эксперты подготавливают отчет об оценке, который проходит обсуждение и принимается на общих собраниях; отчеты содержат рекомендации.

Ключевой особенностью обзоров, проводимых Рабочей группой ОЭСР по взяточничеству, является взаимная оценка и давление. Обзоры проводятся специалистами из других стран, с различными правовыми системами и традициями, основываясь на собственном опыте. Задача экспертов – проанализировать соответствующее законодательство в стране, оценить, ввела ли страна достаточные и эффективные меры по выполнению Конвенции ОЭСР, предоставить об этом отчет в Рабочую группу. Группа в целом решает, является ли применение адекватным; изучаемая страна может предоставить свои комментарии к отчету об оценке, но должна воздержаться от участия в принятии решений. Оценка не имеет целью не сказать, прошла ли страна экзамен или нет, а идентифицировать области для дальнейшего улучшения. Группа не дает точных рекомендаций; страна сама решает, как разрабатывать и применять соответствующие меры. И хотя процесс не обеспечен каким-либо правоприменительным механизмом, обязанностью членов Группы является обеспечение соблюдения рекомендаций. Последующие устные и письменные процедуры проверяют ход выполнения.

Дополнительная информация по антикоррупционной деятельности ОЭСР:
<http://www.oecd.org/daf/nocorruption>

3.5. Внутренние индикаторы коррупции

Внутренними индикаторами коррупции являются те, которые обычно используются для внутреннего контроля в рамках учреждений. Прямой целью внутреннего контроля является обеспечение уверенности в том, что цели государственного органа достижимы. Внутренний контроль касается не только контроля за коррупцией, но и всех соответствующих элементов: подотчетности сотрудников / должностных лиц, эффективности их деятельности и достоверности финансовых счетов, которые являются существенными для целей внутреннего контроля и обычно подрываются в ходе совершения коррупционных деяний.

Для целей проведения государством самооценки (специальные цели – оценка моделей и уровня коррупции, оценка коррупционной уязвимости, оценка эффективности антикоррупционных механизмов) может быть использован целый спектр показателей внутреннего контроля. Ниже приводится несколько примеров внутренних показателей, наличие которых может сигнализировать о коррупции.

Некоторые из этих подходов (см., например, Блок 17) часто выдаются за методы определения и расследования такие преступлений, как коррупция и мошенничество. В рамках данного доклада эти методы обнаружения рассматриваются совмещаемые с измерением коррупции или ее вероятности. В многих странах с относительно неразвитой следственной практикой такие показатели используются в процессе расследования в ограниченном объеме, но, по крайней мере, они могут дать лучшее представление о том, в каком объеме и какие виды коррупционных деяний вероятно будут иметь место на самом деле.

Блок 15. Коррупция в налоговой системе: показатели, касающиеся персонала

- Как и в любом государственном секторе, доказательства того, что государственные должностные лица живут не по средствам – т.е. живут по более высоким стандартам, чем их доход может обычно позволить – является индикатором наличия коррупции.
- Отсутствие мер, призванных поддерживать честность персонала, такие как продвижение по службе и введение этических стандартов, правила найма на работу и продвижения в зависимости от квалификации и результатов работы, схемы регулярной ротации персонала, препятствующие созданию сетевых отношений, увеличивает вероятность использования персоналом коррупционных возможностей.
- Низкие этические стандарты в профессиях, связанных с налоговой системой, такие как бухгалтеры, являются индикатором наличия коррупции среди тех, кто отвечает за защиту системы от злоупотреблений.²¹

Блок 16. Индикаторы потенциальной коррупции в сфере государственных закупок

Этап 1: государство определяет и публикует потребности в закупках товаров и услуг

- Неопределенность ввиду отсутствующих характеристик
- Заявленная обязательная марка или функция оборудования
- "Срочная" потребность / контракт
- Помощь поставщика в определении характеристик

Этап 2: поставщики подают заявки-предложения, отвечающие требованиям

- Количество фирм незначительно или доля рынка неизменна
- Модели разрабатываются с течением времени
- Информация, что предложения выше гибких рыночных цен
- Постоянные "следы" поставщика во всех предложениях

Этап 3: государство рассматривает предложения поставщиков и выбирает победителя

- Контракт не заключается с продавцом, предложившим самую низкую цену
- Контракт заключается с поставщиком без опыта работы
- Единственный претендент (нет торгов)
- Контракт заново выставляется на торги
- Требования о закупках изменены после первоначальной публикации
- Назначение завышенных цен

Этап 4: поставщик выполняет контракт

- Превышение цены
- Более одного претендента
- Отмена премии
- Низкое качество
- Постоянное изменение заказов
- Задержки в производстве или графике поставок

Авторы данных показателей сами добавили меры предосторожности в отношении данных показателей: "Ни один из показателей [...] сам по себе не является достоверным признаком наличия коррупции в отдельном случае. Как результат, данные показатели являются лишь рекомендациями для случаев, когда может потребоваться детальное расследование."²²

²¹ Коррупция в налоговой системе. *Запрос справочной службы U4 (июль 2003 г.)*.
<http://www.u4.no/document/helpdesk/queries/query13.cfm> Дата последнего доступа 3 мая 2005 г.

²² Клитгаард Р., Маклин-Абароа Р., Парис Х.Л. "Коррупцированные города. Практическое руководство по излечению и предупреждению", Ай-Си-Эс Пресс (2000). с. 119, 124.

Блок 17. Как выявить коррупцию и мошенничество

Отчеты

Наиболее серьезные дела о мошенничестве или коррупции начинаются с отчета или намека информатора, а после обнаружения многие такие случаи мошенничества не могут быть доказаны, по крайней мере в пределах разумного времени и бюджета без наличия свидетеля-инсайдера. Поэтому чрезвычайно важными являются программы, способствующие и поощряющие предоставление информации. Они включают в себя:

- Установка и обнародование конфиденциальных "горячих линий"
- Объявление о программе борьбы с мошенничеством и затребование конфиденциальных отчетов
- Направление конфиденциальных вопросников сотрудникам и подрядчикам
- Добровольное раскрытие информации, временная амнистия и программы соблюдения требования для подрядчиков
- Программы выплаты вознаграждений информаторам
- Программы защиты источников информации

Выявление "сигнала опасности"

Если дело начинается с подозрения:

1. Сопоставить подозрительный сигнал с потенциальной схемой.

Например:

- Необычно высокие предложения цены от всех участников может указывать на нечестное предложение цены со сговором между участниками
- Одобрение дорогостоящих низкокачественных работ может указывать на "откаты"
- Оплата счета без получения отчета может указывать на несуществующего поставщика

2. Затем необходимо взглянуть на подозрительные сигналы потенциальной схемы. Например, если первый показатель указывает на возможного несуществующего поставщика, необходимо проверить если подозреваемый поставщик:

- находится в утвержденном списке поставщиков
- находится в бизнес-справочниках
- имеет действующий адрес
- имеет почтовый адрес
- выставял последовательные счета

и так далее, проверяя другие показатели до тех пор, пока вопрос не будет решен. Не стоит фокусироваться только на одном показателе – посмотрите на несколько показателей или их структуру в подозрительной схеме.

3. Если есть существенные индикаторы подозрительной схемы, необходимо определить, существуют ли законные объяснения. Если нет, то продолжите расследование.

"Активные" тесты мошенничества

Можно сделать запрос через внутренние корпоративные и внешние онлайн-базы данных публичных документов на предмет индикаторов мошенничества и коррупции. См. примеры ниже.

Поиск во внутренних базах данных на предмет "откатов" и конфликтов интересов:

- Высокая цена увеличивается конкретным подрядчиком или поставщиком за короткий период времени.
- Существенное увеличение количества товаров, закупаемых у отдельного подрядчика.
- Продолжающаяся приемка низкокачественных товаров (что подтверждается более высокими процентами возвратов или кредитов).
- Многочисленные закупки, находящиеся под верхним уровнем одобрения или границ торгов.

Поиски в онлайн-базах данных на предмет "откатов" и конфликтов интересов.

- Записи по недвижимости, информацию о демографической ситуации в регионе, чтобы проверить, живет ли подозреваемый по средствам.
- Коммерческую регистрацию аффилированности с поставщиком или выявить подставные компании, используемые для получения "откатов".
- Судебные записи по рассмотрению дел в судах.
- Информацию из СМИ в отношении исходных и биографических данных по подозреваемому подрядчику и сотруднику.
- Онлайн-адресные и телефонные справочники на предмет сверки информации о поставщике и сотруднике.

Поиск несуществующих поставщиков во внутренних базах данных:

- Поставщики, которым было выплачено вознаграждение и которые не указаны в одобренных списках поставщиков.
- Товары, за которые выставлены счета и которые не отражены в приходных или инвентарных записях.
- Многочисленные закупки, находящиеся под верхним уровнем одобрения или границ торгов.
- Последовательные счета или системы непоследовательной нумерации счетов от одного и того же поставщика.

Поиск несуществующих поставщиков в онлайн-базах данных:

- Адрес поставщика – почтовый ящик.
- Адрес, телефонный номер или индекс поставщика совпадают с данными сотрудника.
- Указан несуществующий адрес поставщика.
- Так же как и в отношении "откатов", выявить наличие неподтвержденных доходов или неуказанного внешнего бизнеса сотрудника.²³

3.6. Аудит²⁴

Аудиторские проверки отличаются по своему предмету. Можно выделить по крайней мере три вида аудиторских проверок:

- финансовый аудит,
- аудит общих показателей деятельности, и
- аудит показателей деятельности, сфокусированный на требованиях, относящихся к этике (или борьбе с коррупцией).²⁵

²³ Крамер В.М. *Коррупция и мошенничество – основы*. <http://www.wmkramer.com/2basics.html> Дата последнего доступа 3 мая 2005 г.

²⁴ Г-н Себастьян Лантье оказал содействие в подготовке части 3.6.

²⁵ Последние два позаимствованы из: *Целостность государственного сектора: структура для оценки*. GOV/PGC(2005)3. ОЭСР, 11 марта 2005 г. с.70.

Ни один из видов аудита не призван быть средством измерения коррупции по существу. Скорее они рассматриваются в качестве инструментов сдерживания должностных преступлений и источников данных для следователей (в основном, финансовый аудит) или в качестве инструментов для оценки деятельности органов (в основном, аудит общих и специальных показателей деятельности).

Финансовый аудит (осуществляется государственными или частными аудиторскими организациями), как и некоторые из методов выявления коррупции, освещенные в части 3.5., обычно не воспринимается в качестве средства контроля за состоянием коррупции или деятельности государства по борьбе с коррупцией. Вместо этого в контексте антикоррупционной деятельности, это является первым и выдающимся оружием против коррупции и потенциальным сдерживающим средством против злоупотребления и разбазаривания государственных фондов.²⁶

Тем не менее, например, адекватный ожидаемый контроль обязательств и платежей, а также фактические проверки государственных доходов и расходов не только способствуют хорошему управлению и гарантируют финансовую целостность, но также предоставляют данные, которые позволяют представить структуру возможных нарушений норм, как, например, мошенничество и коррупция. Чтобы аудит был эффективным, важно, чтобы существовали проработанные стандарты прозрачности текущей государственной деятельности и итоговых мер, которые составят основу, с которой внешние эксперты или органы смогут сами сравнить и оценить свою деятельность.²⁷ Обзор может также выйти за рамки простого финансового аудита доходов и расходов и распространится далее на оценку самой государственной политики, на которую расходуются денежные средства (см. пример Франции, приведенный в Блоке 18).

Блок 18. Обзор финансового управления: Аудиторский суд Франции

Независимый судебный орган отвечает за экспертизу финансового управления во Франции. Аудиторский суд состоит из независимых судей, выбираемых на протяжении их профессиональной карьеры. По Конституции суд должен содействовать парламенту и правительству в наблюдении за исполнением бюджетного законодательства, а согласно конституционным реформам 1996 г. он также обязан содействовать в наблюдении за исполнением законов, регулирующих финансирование системы социального страхования. Суд ежегодно предоставляет в парламент отчет по государственным счетам (а с 1995 г. и по счетам органов социального страхования). Отчеты направлены на подтверждение правильности и точности счетов и подтверждение качества управления и надлежащего использования государственных фондов, вплоть до и включая оценку государственной политики. Суд также подготавливает отчеты по специальным вопросам и представляет их в обе палаты парламента и президенту. Он также может проводить расследования от имени парламентских комиссий.²⁸

²⁶ См., например: Руководство для отчетов о состоянии дел. Одобрены Консультативной группой Антикоррупционной сети для стран с переходной экономикой. 10 сентября 2003 г.

²⁷ См.: *Целостность государственного сектора: структура оценки*. GOV/PGC(2005)3. ОЭСР, 11 марта 2005 г. с.72.

²⁸ Отчет о соблюдении стандартов и кодексов (ОССК). *Франция. Финансовая прозрачность*. Международный валютный фонд (2000). www.imf.org/external/np/rosc/fra/fiscal.htm Дата последнего доступа 12 мая 2005 г.

Аудит общих и специальных показателей деятельности может рассматривать целостность государственных органов либо в качестве одной из своей сферы интересов (аудит общих показателей), либо в качестве своего основного вопроса (аудит специальных показателей). Данный вид аудита имеет отношение не столько к оценке финансовых документов, сколько к оценке существования и применения, например, этических программ и кодексов, прозрачности в сфере закупок для государственных нужд и иных соответствующих процессах, координации среди "этических" органов, соответствующих требований отчетности, и т.д. Аудит общих показателей, который сфокусирован на этических мерах, в принципе представляет собой простой обзор эффективности работы для этических мер. Являясь таковым, он совпадает с анализом результатов внедрения, описанным в части 3.4., однако последний обычно более сфокусирован на применении конкретной политики и зачастую принимает форму исследования, чем процесса проверки.

Блок 19. Оценка со стороны высших аудиторских организаций: Канада

Финансовый инспектор Канады регулярно проверяет вопросы ценностей и этики в федеральном государственном секторе. Ее отчет от ноября 2003 г. включает главу "Подотчетность и этика в правительстве", а также ранее в отчете освещались вопросы этики в государственных учреждениях на федеральном уровне.²⁹

В глава отчета от ноября 2003 г. об этике и подотчетности анализируется текущая ситуация и даются рекомендации для пяти сфер: работа парламентариев на кодексом поведения (в 2003 г. Канадский парламент работал над вопросами, касающимися регулирования этики), ответственность и подотчетность министров, усиление осведомленности о ценностях и этике в государственной службе, основные причины проблем, которые существуют в государственных программах и относятся к вопросам недостаточной ответственности и подотчетности, компромиссная целостность программы, неэффективные контрольные механизмы, и т.д.³⁰

Дополнительно к этому финансовые контролеры проверяют вопросы этики на субнациональном уровне администрации. Например, в Отчете 2001 г. Финансового контролера Квебека проверяются вопросы этики в государственных учреждениях в Квебеке.³¹ Данный отчет доступен здесь:

http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/rapp_2001_1/Faits/Index.html

²⁹ См.: *Целостность государственного сектора: структура оценки*. GOV/PGC(2005)3. ОЭСР, 11 марта 2005 г. с. 21.

³⁰ *Отчет от ноября 2003 г. Глава 2. Подотчетность и этика государства*. Департамент финансового инспектора Канады (2003).
<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20031102ce.html#ch2hd3a> Last accessed on May 12, 2005.

³¹ *Целостность государственного сектора: структура для оценки*. GOV/PGC(2005)3. ОЭСР, 11 марта 2005 г. с.21.

4. ОБСУЖДЕНИЕ

Основным наблюдением является то, что идеального метода для измерения коррупции не существует. Для каждого подхода есть свои ограничения. Однако данное наблюдение не является основанием для прекращения попыток измерить коррупцию, а также оценить антикоррупционную деятельность. Для преодоления этих ограничений существует ряд средств.

Наиболее очевидным способом является использование комбинации методов, а не одного метода. Например, хотя достоверность данных о восприятии коррупции в отдельности в качестве показателя фактической коррупции может быть подвергнута сомнению, такие результаты становятся все более и более надежными, если их поддерживает фактический опыт людей, как это отражено в обзорах или качественных исследованиях (интервью, обсуждения фокус-групп и т.д.)

Ограничения на измерения коррупции также берут начало из факта, что коррупция представляет собой крайне сложное явление. Поэтому, когда это возможно, измерения должны фокусироваться на многосторонних аспектах коррупции, а не на одном показателе. Если, однако, есть возможность рассмотреть лишь один показатель, особое внимание нужно уделить определению того, что именно понимается под термином, а также что респонденты (в случаях с обзорами или интервью) имеют в виду.

Ни один из способов измерения коррупции не способен подтвердить ее конкретный уровень в отдельном учреждении, секторе или государстве в целом в той степени, что ни одно альтернативное толкование полученных данных является, по крайней мере, гипотетически реальным. В большинстве случаев можно с уверенностью говорить скорее о вероятности или возможности, нежели чем об установленных фактах. Например, даже если результаты оценки рисков в конкретном государственном органе показывают высокую вероятность коррупции, это не может рассматриваться в качестве доказательства того, что коррупция действительно существует. Но для государства, действительно желающего подойти вплотную к этой проблеме, такая информация в любом случае представляет ценность.

Помимо дебатов о том, как измерить коррупцию, часто столько же внимания уделяется вопросу о том, кто должен это делать. В течение 1990-х постоянно росло количество различных попыток измерить коррупцию и оценить антикоррупционную политику, и до сих пор это развитие продолжается. Данные попытки предпринимались различными субъектами – международными и национальными негосударственными организациями (например, Транспаренси Интернешнл), межгосударственными организациями (например, Советом Европы), включая международные финансовые институты (например, Всемирный Банк), национальными правительствами и академическими институтами.

Вопрос о лице, проводящем измерение и оценку, является отнюдь не праздным, поскольку данный фактор в значительной степени оказывает влияние на то, как делаются такие измерения и оценки, каким образом используются их результаты и, что не менее важно, как они воспринимаются на международной арене. Какие

факторы могут иметь значение для выбора самого оптимального субъекта для измерения коррупции или проведения оценки антикоррупционной политики? За этим следует неполный обзор таких факторов и соответствующих взглядов.³²

- **Практический опыт и технические возможности.** Ответ на вопрос "кто знает, как измерить и оценить коррупцию" может иметь решающее значение. Измерение коррупции с технической точки зрения представляет собой относительно сложное задание, и не всякое правительство или негосударственная организация знает, как это делается. Первый серьезный обзор по коррупции в Латвии в 1998 г. был подготовлен при содействии Всемирного Банка. Латвийское правительство вряд ли смогло бы подготовить его самостоятельно, поскольку оно не обладало каким-либо опытом в этой сфере. Аналогично практическому опыту также представляется важным определить, кто обладает техническими возможностями.

В отношении технических возможностей некоторые международные организации (например, Всемирный Банк и Транспаренси Интернешнл) накопили такое количество опыта, что они на самом деле пользуются сравнительными преимуществами по сравнению со многими другими субъектами. С другой стороны, национальные субъекты обычно будут иметь сравнительные преимущества в отношении определенных знаний специфики своих стран.

- **Метод.** Некоторые из методов, которые описаны в частях 3 и 4 данного документа, в некоторых случаях дают отдельным субъектам сравнительные преимущества. Для некоторых методов с технической точки зрения нет никаких различий в том, используются ли они национальными или международными, государственными или негосударственными субъектами. Поэтому измерения коррупции посредством восприятия (см. 2.1.) или опыта (см. 2.2.) могут проводиться и проводятся всеми этими субъектами в различных странах.

Для других методов национальные правительства обладают преимуществами, поскольку у них более широкий доступ к данным, если сравнивать с другими внешними субъектами. Это особенно заметно для таких подходов, как оценка рисков (см. 3.1.), внутренние показатели коррупции (см. 3.5.) и аудит (см. 3.6.). Поскольку требуется получить большое количество внутренней информации, обычно это невозможно сделать извне. Даже если внешние стороны (например, НГО, консультанты, и т.д.) получили задание с использованием данных методов, их успех будет зависеть от активного участия соответствующих государственных органов.

³² Естественно, данный обзор не только не является исчерпывающим, но может послужить лишь примером, которому существуют аналогичные или более удачные альтернативные варианты. См., например, рисунок 1.4. *Метод принятия решений: ключевые факторы для анализа при выборе между внутренней и внешней оценками* в документе: *Целостность государственного сектора: структура для оценки*. GOV/PGC(2005)3. ОЭСР, 11 марта 2005 г. с. 23.

Для некоторых других методов выбор может быть обусловлен степенью открытости государственных органов. Специальные контрольные перечни, описанные в части 3.2., могут быть использованы национальными правительствами для самооценки, а также внешними субъектами, но успех последних будет зависеть от того, какой объем информации о деятельности государственных органов будет им доступен.

- **Территориальный фокус.** Само собой разумеется, что сфера интересов (национальная, региональная, глобальная) во многом определяет, кто должен проводить измерения и оценки. Если есть интерес в глубоком исследовании ситуации в стране X, национальные субъекты будут иметь сравнительное преимущество, даже если в плане опыта или ресурсов им потребуется внешняя помощь. С другой стороны, если есть заинтересованность в изучении того, где находится страна X по сравнению со странами Y и Z, то в одиночку ни одно национальное правительство, ни другой национальный субъект, скорее всего, не сможет выполнить задание.
- **Надежность.** Хотя с технической точки зрения этого не требуется, люди часто смотрят на то, кто проводил измерение или оценку, чтобы решить, насколько надежными являются полученные результаты.

Можно сделать простое предположение о том, что чем в большей степени воспринимается коррупция в государстве, тем менее надежны результаты оценок, полученные самим государством (особенно, если такие результаты противоречат общим представлениям). В этих ситуациях существует множество причин для того, чтобы передать выполнение поручения либо негосударственному субъекту или учебному заведению, либо международным органам/экспертам. Та же логика применяется и к правительствам. А именно, если есть заинтересованность в оценке конкретного государственного органа (например, оценка уровня коррупции в налоговой администрации) и широко распространено мнение о его коррумпированности, то предмет оценки должен быть как можно больше расширен и распространен на другие органы. Иными словами, лица, проводящие оценку, должны иметь разумную степень независимости (определенная форма независимости является обязательной, например, для аудиторов).

Другое простое предположение заключается в том, что участие более широкого круга субъектов / заинтересованных лиц будет способствовать надежности (а также законности) такой работы. Это, возможно, одна из причин того, почему процедуры, как, например, оценки GRECO (см. Блок 11), построены на тесном сотрудничестве между международными экспертами и национальными государственными органами. Однако риск заключается в том, что такое участие множества заинтересованных лиц может привести к, своего рода, политическим торгам, которые ограничивают надежность конечных результатов. Например, необходимость достичь соглашения с правительством, которое находится в стадии оценки, дает данному правительству возможность получить более позитивную оценку, чем оно этого заслуживает технически.

- **Ожидаемое воздействие.** Ожидаемое воздействие измерения или оценки является иным фактором, который необходимо принимать во внимание. Если ожидаемым воздействием, например, является изменение общественной осведомленности, то обычно международная и/или негосударственная оценка хорошо подходит для этих целей. Это заявление представляется еще более правдивым, если целью является обращение к международной общественности. Если, с другой стороны, ожидаемое воздействие со стороны измерения или оценки представляет собой внедрение или улучшение национальной политики, то обширное участие национального правительства в целом или его отдельных органов является принципиальным.

5. СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Attieksme pret korupciju Latvijā. Latvijas iedzīvotāju aptauja. (*Отношение к коррупции в Латвии. Опрос латвийского населения*). Центр исследования рынка и общественного мнения SKDS (январь 2005 г.).
http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/atskaite_korupcija_Delna012005.pdf
2. *Инструментарий борцов с коррупцией. Опыт гражданского общества и развивающиеся стратегии*. Транспаренси Интернешнл (2001).
<http://www.transparency.org/toolkits/2001/dnld/toolkit.pdf>
3. *Коррупция в налоговой системе. Запрос справочной службы U4 (июль 2003 г.)*.
<http://www.u4.no/document/helpdesk/queries/query13.cfm>
4. *Глобальный отчет о коррупции 2005*. Транспаренси Интернешнл (2005).
www.globalcorruptionreport.org
5. Грей К., Хеллманн Дж., Ритерман Р. *Борьба с коррупцией в странах с переходной экономикой 2: Коррупция во взаимоотношениях предприятий и государства в Европе и Центральной Азии 1999-2002 гг.*. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный Банк. (2004).
[http://lnweb18.worldbank.org/eca/ecspeExt.nsf/Attached/Poverty%20Reduction%20and%20Economic%20Management2/\\$FILE/wb%20Anticorrupt2%20pub.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/eca/ecspeExt.nsf/Attached/Poverty%20Reduction%20and%20Economic%20Management2/$FILE/wb%20Anticorrupt2%20pub.pdf)
6. Руководство к отчету о состоянии дел. Рассмотрено Консультационной группой Антикоррупционной сети для стран с переходной экономикой. 10 сентября 2003 г.
7. Калныньш В., Чиган Л. *По дороге к более честному обществу: последние тенденции антикоррупционной политики в Латвии*. Латвийский институт международных отношений (2003). http://www.lai.lv/9on_the_road_to.doc
8. Клитгаард Р., Маклин-Абароа Р., Парис Х.Л. “Корруптированные города. Практическое руководство по излечению и предупреждению”, Ай-Си-Эс Пресс (2000).
9. Коткин С., Сайо А. *Политическая коррупция в странах с переходной экономикой. Руководство скептика*. Си-И-Ю Пресс. (2002).
10. Крамер В.М. *Коррупция и мошенничество – основы*.
<http://www.wmkramer.com/2basics.html>

11. Отчет Национальных систем целостности об изучении стран. Казахстан 2001 г.
http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/dnld/kazakhstan.pdf
12. *Отчет, ноябрь 2003 г. Глава 2. Подотчетность и этика правительства.* Департамент финансового инспектора Канады (2003). <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20031102ce.html#ch2hd3a>
13. *Целостность государственного сектора: структура для оценки.* GOV/PGC(2005)3. ОЭСР, 11 марта 2005 г.
14. Отчет для Национальной ассамблеи за 2000-2001 гг. Том 1. Главный контролер Квебека (2001).
http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/rapp_2001_1/Faits/Index.html
15. Отчет о соблюдении стандартов и кодексов (ОССК). *Франция. Финансовая прозрачность.* Международный валютный фонд (2000).
www.imf.org/external/np/rosc/fra/fiscal.htm
16. Tiesu apmeklētāju aptauja. Aptaujas rezultātu analīze. (Опрос посетителей судов. Анализ результатов опроса). Latvijas Fakti (сентябрь 2002 г.).
http://www.tm.gov.lv/lv/documents/petijumi/430_Tiesu_apmekletaju_aptauja.doc
17. Vadlīnijas iestādes pretkorupcijas pasākumu plāna izstrādei. (Руководство по подготовке государственным органом плана антикоррупционной деятельности). Бюро Латвии по предупреждению и борьбе с коррупцией. Неопубликованный документ.

6. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА ПО ЭТОЙ ТЕМЕ

Антикоррупционная сеть для стран с переходной экономикой (сайт содержит контрольные отчеты стран-участниц Стамбульского плана действий)

<http://www.anticorruptionnet.org/>

Совет Европы. Группа государств против коррупции. GRECO. Оценки стран.
<http://www.greco.coe.int/evaluations/Default.htm>

Дуаг А., Ватт Д., Уильямс Р. Измерение "успеха" в 5 африканских антикоррупционных комиссиях [Accs]: Гана, Малави, Танзания, Уганда, Замбия. Проект окончательного отчета. Антикоррупционный ресурсный центр Утстайна (2005)

<http://www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=100>

Отчеты EUMAP. Контроль за процессом вступления в ЕС: коррупция и антикоррупционная политика.

<http://www.eumap.org/reports/2002/corruption/>

Европейская комиссия. Регулярные отчеты по вступлению стран (включают обзор коррупции и антикоррупционной политики)

http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/

Кауфман Д., Краай А., Матруцци М. Вопросы управления IV: индикаторы управления на 1996–2004 гг. Всемирный банк (2005)

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>

Миллер В.Л., Гределанд А.Б., Кошечкина Т.Ю. Культура коррупции? Совладать с государством в посткоммунистической Европе. Си-И-Ю Пресс. (2001).

ОЭСР. Сайт по борьбе со взяточничеством и коррупцией. (Включает отчеты по странам относительно применения антикоррупционной конвенции ОЭСР.)

http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34855_1_1_1_1_1,00.html

Рейникка Р., Свенссон Дж. Техника обзора по измерению и объяснению коррупции. Рабочий доклад 3071 по изучению политики Всемирного банка, июнь 2003 г. <http://www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=84>

Отчеты по соблюдению стандартов и кодексов (ОССК). Международный валютный фонд.

<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>

Обзор Транспаренси Интернешнл по лицам, дающим взятки

<http://www.transparency.org/surveys/index.html#bpi>

Индекс Транспаренси Интернешнл относительно ожидания коррупции

<http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>

Обзор "Барометр глобальной коррупции" Транспаренси Интернешнл

<http://www.transparency.org/surveys/index.html#barometer>

Национальные системы целостности Транспаренси Интернешнл (сайт содержит оценочные отчеты по странам.)

http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html

ИНДЕКС В4 (сравнивает функциональность антикоррупционных инструментов в государственной администрации в столицах Чехии, Словакии, Польши и Венгрии. Транспаренси Интернешнл – Республика Чехия, ГФК Прага (2004)

http://www.transparency.cz/index_uk.php?id=76

Всемирный Банк. Данные обзора BEEPS.

<http://info.worldbank.org/governance/beeps/>