

Многоликая Коррупция

Выявление уязвимых мест
на уровне секторов экономики
и государственного управления

Под редакцией

Эдгардо Кампоса

Санджая Прадхана



THE WORLD BANK



Многоликая коррупция

Выявление уязвимых мест на уровне секторов
экономики и государственного управления



МОСКВА
2010

The Many Faces of Corruption

Tracking Vulnerabilities
at the Sector Level

EDITED BY

J. Edgardo Campos
Sanjay Pradhan



THE WORLD BANK

Washington, D.C.

Многоликая коррупция

Выявление уязвимых мест
на уровне секторов экономики
и государственного управления

ПОД РЕДАКЦИЕЙ

Эдгардо Кампоса
и Санджая Прадхана

Перевод с английского



МОСКВА
2010

УДК 328.185+343.352
ББК 65.290.2;67.518.1;67.408.142
М73

Переводчики:

В. Ионов (гл. 6, 12), И. Окунькова (гл. 1–5), С. Сурин (гл. 7–11)

Редактор В. Ионов

**Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов
М73 экономики и государственного управления** / Под ред. Э. Кампоса и С. Прад-
хана; Пер. с англ. — М.: Альпина Паблишерз, 2010. — 551 с.

ISBN 978-5-9614-1062-4

Книга является плодом работы многих подразделений Всемирного банка и отражает усилия, направленные на более глубокое понимание феномена коррупции. Ее первая часть посвящена коррупции в таких секторах экономики, как здравоохранение, образование, лесное хозяйство, дорожное хозяйство, электроэнергетика, нефть и газ, водоснабжение и канализация. Во второй части рассматривается управление государственными финансами, в частности формирование и исполнение бюджета, государственные закупки товаров и услуг, деятельность налоговых и таможенных ведомств. В третьей части речь идет о противодействии отмыванию денег. «Многоликая коррупция» предлагает полезную на практике концепцию, которая поможет реформаторам проанализировать ситуацию с коррупцией и сделать реформы на уровне сектора целенаправленными.

Эта книга адресована как исследователям, так и практикам, занимающимся вопросами экономического развития.

УДК 328.185+343.352
ББК 65.290.2;67.518.1;67.408.142

Все права защищены. Никакая часть этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, а также запись в память ЭВМ для частного или публичного использования, без письменного разрешения владельца авторских прав. По вопросу организации доступа к электронной библиотеке издательства обращайтесь по адресу lib@nonfiction.ru.

The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level

© The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank, 2007

Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления

© The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank, 2010

ISBN 978-5-9614-1062-4 (рус.)
ISBN 13: 978-0-8213-6725-4 (англ.)

Содержание

Введение	9
Предисловие	13
Об авторах.....	15
Благодарности	27
Вступление	
Борьба с социальной пандемией	
<i>Эдгардо Кампос и Винай Бхаргава</i>	29
Часть I. БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ.	
ИССЛЕДОВАНИЕ НА УРОВНЕ СЕКТОРОВ	59
1. Коррупция в фармацевтическом секторе	
Повысить качество управления, чтобы улучшить доступ	
к лекарствам	
<i>Джиллиан Клер Коэн, Моник Мразек и Лорейн Хокинс.....</i>	61
2. Максимизация эффективности	
образовательных систем	
Невыходы учителей на работу	
<i>Гарри Энтони Патринос и Рут Каджиа</i>	101
3. Преступность и правосудие в райском саду	
Совершенствование управления и сокращение коррупции	
в лесном секторе	
<i>Налин Кишор и Ричард Дамания.....</i>	131

4. Коррупция в электроэнергетическом секторе Крупномасштабное бедствие <i>Мохиндер Гулати и М. И. Рао</i>	161
5. Борьба с коррупцией в транспортном секторе с помощью контроля и профилактики <i>Уильям Патерсон и Пинки Чодхури</i>	211
6. Коррупция в нефтяном секторе <i>Чарльз Макферсон и Стивен Максиррей</i>	247
7. Борьба с коррупцией в сфере водоснабжения и канализации в странах Африки Начало диалога <i>Джанелл Пламмер и Пирс Кросс</i>	285
Часть II. КОРРУПЦИЯ И СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ	341
8. Анализ проблемы коррупции в сфере управления государственными финансами <i>Уильям Доротински и Шилпа Прадхан</i>	343
9. Коррупция в сфере государственных закупок Извечная проблема <i>Гленн Уэр, Шон Мосс, Эдгардо Кампос и Грегори Нун</i>	377
10. Борьба с коррупцией в налоговой сфере Обзор <i>Туан Мин Ле</i>	427
Практика возмещения НДС в Боливии <i>Хуан Карлос Зулета, Алберто Лейтон и Энрике Фанта Иванович</i>	431
11. Борьба с коррупцией в таможенной сфере <i>Карлос Феррейра, Майкл Энгелшалк и Уильям Мейвилл</i>	463
Часть III. КУДА ИДУТ ДЕНЬГИ	487
12. Отмывание денег и коррупция <i>Майкл Леви, Мария Даколиас и Теодор Гринберг</i>	489

Часть IV. ПРОБЛЕМЫ В ПЕРСПЕКТИВЕ.....	533
Заключение	
Что дальше?	
<i>Эдгардо Кампос, Санджай Прадхан и Франческа Реканатини</i>	535
Предметный указатель.....	543

Введение

Настоящий проект осуществляется в условиях, когда Всемирный банк расширяет помощь странам в вопросах улучшения государственного управления и борьбы с коррупцией. Одновременно с усилением внимания к этим вопросам Банк намерен более активно участвовать в реформах на уровне секторов экономики. Подобный инновационный подход сочетает в себе аналитическую строгость и понимание практических аспектов проблемы. Эту книгу следует прочитать всем, кто занимается вопросами экономического развития.

За последние 10 лет эмпирические исследования в сфере государственного управления и борьбы с коррупцией получили большое развитие и дали новые доказательства того, что коррупция отрицательно влияет на частные инвестиции, замедляет экономический рост и мешает борьбе с бедностью. Сегодня должностные лица могут воспользоваться диагностическими инструментами для определения приоритетных направлений реформирования областей, подверженных коррупции, и для широкой оценки потенциального воздействия мер, предпринятых в рамках реформ. Однако задача выхода на практический уровень по-прежнему остается важной. Каковы точки риска для каждого сектора? Когда они вероятнее всего появятся? Воздействие на какие из них в наибольшей мере скажется на показателях сектора? Отсутствие четкого ответа на эти вопросы мешает должностным лицам сформулировать конкретные, реализуемые реформы.

Эта книга является плодом совместных усилий многих подразделений Всемирного банка и отражает тот опыт и знания, которые Банк готов направить на достижение более глубокого понимания феномена коррупции. Книга содержит 12 глав плюс обзор и заключение. Первая из трех частей книги рассказывает о коррупции в различных секторах экономики. Она включает семь глав, посвященных секторам здравоохранения, образования, лесного хозяйства, дорожного хозяйства, электроэнергетики, нефти и газа, водоснабжения и канализации. Во второй части рассматривается управление государственными финансами, которые связаны со всеми секторами и важны для функционирования каждого из них. Она включает в себя четыре главы, посвященные формированию и исполнению бюджета, государственным закупкам товаров и услуг, деятельности налоговых и таможенных ведомств. В третьей части книги речь идет о противодействии отмыванию денег.

В книге предложена эвристическая концепция анализа, необходимого для встраивания антикоррупционных мер в программу развития и структуру проектов. В ней рассматриваются прототипы карт уязвимых для коррупции мест и «сигналы раннего оповещения», подход к коррупции с точки зрения менеджера проекта, а также коррупционные риски на различных этапах программы или проекта.

На уровне сектора карта приобретает форму цепочки создания стоимости. Сектор производит некую продукцию в результате выполнения определенной последовательности действий. Например, в энергетическом секторе электричество поступает от генерирующего предприятия в сети электропередач, затем оптовым поставщикам и наконец розничным поставщикам. Коррупция может возникнуть на любом участке этой цепочки. В сфере генерирования она может появляться при заключении контрактов на покупку электроэнергии у частных поставщиков. В сфере передачи она может быть следствием государственной монополии на линии электропередач или процедуры регулирования доступа к ним. В сфере распределения коррупция может превращаться в открытое воровство. Учитывая множество возможностей для коррупции на протяжении всей цепочки, в разных странах взгляды на природу коррупции в области поставок электроэнергии могут различаться. Поэтому антикоррупционные стратегии должны разрабатываться с учетом условий конкретной страны.

Подход на основе цепочки создания стоимости перспективен с точки зрения выявления конкретных областей, в которых реформы могут внести наибольший вклад в предотвращение и уменьшение коррупции. Где самое слабое звено цепочки? Какие меры можно принять для укрепления этого звена? Какие индикаторы можно использовать для отслеживания и оценки прогресса? Именно с этими критически важными вопросами сталкиваются должностные лица при разработке антикоррупционной стратегии. В главах настоящей книги ведется поиск ответов на эти вопросы и предлагаются направления для дальнейших исследований.

Результаты деятельности сектора зависят от ряда факторов. Пожалуй, наиболее важным из них является управление государственными финансами. Поэтому в данной книге рассматриваются уязвимые места как расходной, так и доходной части государственных финансов. Управление бюджетом — сложная задача, а потому часто осуществляется неэффективно и открывает множество возможностей для коррупции. В ключевых секторах именно здесь нередко возникают серьезные проблемы из-за того, что средства, выделенные из бюджета, уходят в сферы с высоким потенциалом откатов, взяток, мошенничества или воровства. Однако управление доходами также может быть — и часто бывает — проблематичным. Во многих исследованиях, посвященных коррупции в различных странах, например в обзорах инвестиционного климата Всемирного банка, налоговые и таможенные ведомства фигурируют в числе наиболее коррумпированных. Неэффективный сбор налогов имеет серьезные последствия для результатов деятельности сектора и коррупции. Когда налоговые органы не справляются с поставленными перед ними целями, посреди года приходится сокращать бюджет. Следствием этого обычно становится нехватка средств для оплаты работ по начатым проектам, что в свою

очередь ведет к появлению очередей и, теоретически и практически, к росту коррупции.

В контексте управления государственными финансами карта принимает форму потока процессов, эвристического инструмента, помогающего разобратся в движении денег или товаров. Например, в сфере снабжения все начинается с выбора проекта, а заканчивается заключением контракта после завершения множества этапов. В таможенной сфере импорт начинается с декларирования товаров, затем определяется их происхождение, стоимость, производится классификация. Далее следует физическая проверка, осмотр и выпуск груза и, в большинстве случаев, очистка от пошлин. В обоих случаях осуществляется стандартный последовательный процесс, на каждом этапе которого могут возникнуть возможности для коррупции. Таким образом, при разработке антикоррупционной стратегии следует определить, какие этапы потока связаны с наиболее высоким риском коррупции и как этот риск минимизировать.

Там, где вращаются большие деньги, обязательно есть каналы для их передачи. Чтобы воспользоваться доходами от крупномасштабной коррупции, когда отдельные сделки оцениваются в миллионы долларов, необходимо отмыть их. В последней главе этой книги рассматривается темный мир, где происходит отмывание денег, и огромные проблемы, с которыми сталкиваются власти развитых и развивающихся стран при борьбе с ним. Это хорошее завершение для книги, поскольку с масштабной коррупцией невозможно эффективно бороться, пока не перекрыты каналы отмывания доходов.

Эта книга не появилась бы на свет без помощи и участия множества сотрудников Всемирного банка. Соавторами каждой из глав были специалисты соответствующих секторов при поддержке их коллег или департаментов, в том числе департаментов инфраструктуры, экологически и социально устойчивого развития, развития человеческого потенциала, развития сельского хозяйства, финансов, внешних связей, операционной политики и обслуживания стран, по борьбе с бедностью и управлению экономикой и Института Всемирного банка. Книга подтверждает способность Банка использовать обширный мировой опыт и сформировать команду специалистов для совместной работы всех его подразделений. Результат их усилий представляет собой лишь первую попытку проникнуть в недра коррупции. Для разработки более обоснованных, целенаправленных реформ на практическом уровне потребуются дополнительная работа. Департамент по борьбе с бедностью и управлению экономикой рад, что ему удалось участвовать и координировать первую часть этого продолжительного и сложного проекта. Я выражаю признательность и команде, и инициаторам этого проекта.

Дэнни Лейпцигер,
вице-президент
Департамент по борьбе с бедностью
и управлению экономикой,
Всемирный банк

Предисловие

Государственное управление и предотвращение коррупции — безусловные приоритеты, когда речь идет о развитии экономики. Эмпирические исследования, проведенные в течение последнего десятилетия, убедительно показали, что плохое управление, обычно проявляющееся в распространении различных форм коррупции, — основной фактор сдерживания инвестиций и экономического роста, бьющий главным образом по неимущим. Тщательное изучение прецедентов позволило получить количественные данные и продемонстрировало, что коррупция действительно наносит вред людям, семьям, различным группам и обществу в целом. Понимание пагубности коррупции и серьезности проблемы заметно возросло благодаря тому, что СМИ, политические институты и неправительственные организации привлекают внимание к данным вопросам как никогда активно.

Вместе с тем, несмотря на растущее число доказательств и повышение осведомленности, правительства и, если взять шире, сообщество развивающихся государств пока лишь нащупывают пути более эффективного воплощения этого понимания в конкретные действия, дающие более заметные результаты. Многое по-прежнему еще не изучено и является спорным. Десятилетний опыт показывает, что борьба с коррупцией сложна с политической точки зрения, но прогресс возможен при поддержке соответствующих реформ. Реформы на уровне сектора экономики открывают благоприятные возможности в этом смысле. На уровне сектора получатели общественных услуг взаимодействуют с поставщиками этих услуг. Возникающие отношения создают мощное и постоянное давление на реформы. Задача реформаторов — собрать эту энергию и обратить ее на борьбу с движущими силами коррупции в государственном и частном секторе как внутри страны, так и в мировом масштабе.

«Многоликая коррупция» предлагает практически полезную концепцию, которая поможет реформаторам проанализировать ситуацию с коррупцией и сделать реформы на уровне сектора целенаправленными. Пробное применение концепции в нескольких секторах показывает, что борьба с коррупцией в своей основе связана с улучшением управления, что определенные индикаторы позволяют контролировать коррупционную ситуацию и следить за прогрессом, что частный сектор (особенно транснациональные корпорации) и правительства развитых стран должны разделять ответственность за обуздание

коррупции с правительствами развивающихся стран и что проблему коррупции следует разбить на составные части, для которых можно разработать реальные меры оздоровления.

Центральная тема этой книги — основополагающая роль прозрачности в борьбе с коррупцией. Общество только недавно начало активно поддерживать реформы, повышающие прозрачность. «Многоликая коррупция» призывает спонсоров расширять их поддержку, а должностных лиц — искать новые пути повышения прозрачности в работе как государственного, так и частного сектора. Применяя подход на основе цепочки создания стоимости к анализу сектора, эта книга открывает возможности для повышения прозрачности в различных сферах — от международных соглашений до формирования политики, распределения бюджетных ассигнований, регулирования, снабжения и реализации проектов.

«Многоликая коррупция» — лишь первый шаг на долгом пути к улучшению управления во всем мире. Сегодня мы должны продолжать поиск путей борьбы с коррупцией, пользуясь углубляющимся пониманием проблемы и уроками, полученными в ходе реформ. Уделяя внимание конкретным секторам, эта книга предлагает перспективный путь как для исследователей, так и для практиков, стремящихся решить эту важную задачу.

Рэнди Ритерман,
руководитель сектора
Управление государственным сектором,
Департамент по борьбе с бедностью и управлению экономикой,
Всемирный банк

Об авторах

Эдгардо Кампос — советник Всемирного банка по вопросам управления в Бангладеш. До этого назначения работал ведущим специалистом по государственному сектору и координатором тематической группы Банка по вопросам управления и борьбы с коррупцией. Кампос вернулся в Банк в 2002 г. после четырех лет отсутствия, во время которого он работал в Азиатском банке развития старшим экономистом, консультируя по различным программам и деятельности, связанной с государственным управлением. Кроме того, он два года проработал старшим советником по стратегии в области реформ государственного сектора в Департаменте бюджета и управления правительства Филиппин. Прежде Кампос работал в Институте Всемирного банка и Департаменте исследования политики, где занимался политэкономией, институциональными реформами и вопросами государственного управления. До прихода в Банк он занимал должность старшего преподавателя государственной политики и управления в Школе бизнеса Уортона Пенсильванского университета. Совместно с другими авторами им написано три книги и многочисленные работы в сферах политэкономии, управления и коррупции. В 1997 г. Комитет управляющих Международной ассоциации политологии наградил его вместе с соавтором премией Чарльза Левина за лучшую книгу по сравнительной политологии. Он имеет степень магистра в области сельского хозяйства и прикладной экономики, полученную в Миннесотском университете, и докторскую степень в области общественных наук, полученную в Калифорнийском технологическом институте.

Санджай Прадхан — директор Группы управления государственным сектором Всемирного банка. Отвечает за работу Банка, направленную на улучшение управления государственным сектором и борьбу с коррупцией во всех странах-членах. Прадхан работал руководителем сектора по Южноазиатскому региону департамента государственного сектора и борьбы с бедностью. До этого он отвечал за управление подразделением Банка, оказывающим поддержку в области управления и реформы государственного сектора в 26 странах Центральной и Восточной Европы и странах бывшего Советского Союза. Прадхан был одним из основных авторов «Отчета о мировом развитии 1997 г.: государство в меняющемся мире». Ему принадлежат многочисленные публикации, в том числе статьи, книги и политические работы. Он имеет степень бакалавра (с отличием,

член общества Фи-бета-каппа) и докторскую степень в области экономики бизнеса Гарвардского университета, где получал стипендию за отличные успехи.

Винай Бхаргава — директор по операциям и международным отношениям Департамента внешних связей Всемирного банка. Имеет обширный опыт в области борьбы с коррупцией, управления международными вопросами, международного развития и многосторонних организаций. Более 25 лет Бхаргава разрабатывает и осуществляет проекты и программы в области развития для Южной и Восточной Азии, Западной Африки, Восточной Европы и Ближнего Востока. Он имеет докторскую степень в области экономики сельского хозяйства, полученную в Иллинойском университете.

Пинки Чодхури — старший специалист-консультант по инфраструктуре, имеющий практический опыт в области управления муниципальными финансами, водным и транспортным секторами во Всемирном банке. Занимается институциональными и регуляторными аспектами проектов в области инфраструктуры, в том числе нескольких крупных проектах, осуществляемых при сотрудничестве государственного и частного сектора. Чодхури принимала участие в работе Института Всемирного банка по созданию базы знаний по развитию потенциала, в том числе в крупнейшем исследовании «Развитие потенциала Африки» (2005 г.). Она также возглавляет экономическую, аналитическую работу и работу по секторам, связанную с регулированием инфраструктуры. До прихода в Банк Чодхури занимала должность корпоративного адвоката в международной юридической компании Baker and McKenzie. Имеет степень магистра права в области международных финансов и докторскую степень в области регулирования коммунальных услуг Университета Джорджа Вашингтона.

Джиллиан Клер Козн — старший преподаватель факультета фармации Лесли Дан Торонтского университета. Она является членом консультативного совета Центра международного здоровья и директором Сравнительной программы здоровья и общества Торонтского университета. В ее исследовательской и преподавательской работе особое место занимают вопросы доступности лекарств для неимущих, сравнительной международной фармацевтической политики, а также этики и коррупции в фармацевтических системах. До работы в Торонтском университете Козн занималась фармацевтической политикой в Детском фонде ООН, Всемирном банке и ВОЗ. Она также консультировала многие правительства, международные организации и агентства по таким вопросам, как фармацевтическая продукция, регулирование, коррупция и доступность лекарств. Козн является автором многочисленных научных и популярных статей на тему политики в области фармацевтики и одним из редакторов книги «Мир лекарств: социальные, этические и юридические проблемы в сферах разработки лекарств, продвижения на рынок и ценообразования» (The Power of Pills: Social, Ethical and Legal Issues in Drug Development, Marketing and Pricing Policies, Pluto Press). Имеет степень бакалавра и магистра в области политологии Университета Макгилла и докторскую степень в области политики Нью-Йоркского университета.

Пирс Кросс — основной руководитель региональной группы Всемирного банка, осуществляющей Программу по водоснабжению и канализации в Африке. Более 25 лет занимается вопросами водоснабжения и канализации.

За 16 лет работы в Банке Кросс осуществлял проекты в Африке, Южной Азии, а также занимал должность руководителя Программы по водоснабжению и канализации в Вашингтоне. В настоящее время работает в Найроби, где руководит большой группой, занимающейся вопросами водоснабжения и канализации в 14 африканских странах и помогающей правительствам обеспечивать устойчивый доступ к водоснабжению и системам канализации для неимущих. Антрополог по образованию, он является автором и инициатором многих публикаций на тему водоснабжения и канализации, принимал участие в расследовании случаев коррупции в водохозяйственных организациях Южной Азии в 2002 г. Он также занимался борьбой с коррупцией и повышением финансовой эффективности в Африке. Недавно Кросс участвовал в учреждении Международной сети по мониторингу качества воды (Water Integrity Network — WIN). Академия воды в 2003 г. в знак признания заслуг сделала его своим пожизненным членом. Имеет степень магистра в области социальной антропологии Университета Витватерсранда (Южная Африка) и уже несколько лет работает в Лондонской школе гигиены и тропической медицины.

Мария Даколиас — ведущий советник вице-президента Всемирного банка по правовым вопросам. Она 14 лет занимается проблемами верховенства закона и надлежащего управления, руководит сложными проектами, консультирует по многочисленным вопросам и участвует в разработке политики Банка. Занималась управлением программой обеспечения верховенства закона вице-президента по правовым вопросам и создавала команду для этой программы. Работая на британское правительство, она с 1997 г. осуществляет независимую оценку результатов и проблем реформы, направленной на обеспечение верховенства закона и надлежащего управления. Даколиас имеет многочисленные публикации на тему верховенства закона и коррупции. В настоящий момент занимается пропагандой работы по оценке результатов воздействия закона и правосудия и экономических и социальных преимуществ, которые такая работа приносит странам. Имеет степень бакалавра в области философии Хаверфордского колледжа, степень доктора права Школы права Университета Джорджа Мейсона и степень магистра права Амстердамского университета. Она получала стипендию на исследования в области правосудия в Школе государственного управления Джона Кеннеди при Гарвардском университете и окончила совместную программу MBA для руководителей высшего звена Гарвардского и Стэнфордского университетов.

Ричард Дамания — старший экономист подразделения окружающей среды и социальных вопросов в Южноазиатском регионе. Опубликовал более 50 статей, посвященных развивающимся странам, экономике защиты окружающей среды, институциональной экономике и макроэконометрике. Его работы выходят за рамки одной дисциплины, они опубликованы в престижных научных журналах, таких как *Science* и *Proceedings of the Royal Society*. До прихода в Банк Дамания был лектором в Аделаидском университете. Работая в Австралии, консультировал многие международные организации, включая Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Продовольственную и сельскохозяйственную организацию ООН и Организацию ООН по вопросам просвещения, науки и культуры, а также австралийские правительственные

агентства, в том числе Министерство финансов и министерства юстиции, промышленности, окружающей среды, рыболовства и природных ресурсов. Имеет докторскую степень Университета Глазго.

Уильям Доротински — ведущий специалист Всемирного банка по государственным расходам и председатель тематической группы Банка по вопросам государственных финансов. До прихода в Банк 12 лет работал в Административно-бюджетном управлении США, где занимался общим управлением бюджетом, реформой здравоохранения и финансовыми вопросами, а также реформами в области финансового менеджмента и управления эффективностью, включая реализацию Закона о деятельности правительства и ее результатах. Во время работы в Административно-бюджетном управлении Доротински был направлен в федеральный округ Колумбия, где разразился финансовый кризис, и работал там заместителем финансового директора. Он также несколько лет проработал в офисе технической поддержки Министерства финансов США советником по вопросам государственных финансов правительств Аргентины, Хорватии и Венгрии. Имеет степени бакалавра в области экономики и политологии и магистра государственной политики в области международной торговли, полученные в Мичиганском университете.

Майкл Энгелшалк возглавлял тематические группы Всемирного банка по вопросам налоговой политики и налогового администрирования с 1999 по 2004 г. Принимал участие в подготовке и контроле многочисленных проектов Всемирного банка по оказанию технической помощи в области налоговой и таможенной реформ. В настоящее время находится в отпуске и консультирует правительство Германии по реформам государственного сектора в странах с переходной экономикой. До прихода в Банк он отвечал за программы сотрудничества со странами-нечленами в Центре налоговой политики и администрирования ОЭСР. Является организатором и участником программ обучения и технической поддержки в области выработки налоговой политики и навыков администрирования в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Карьера Энгелшалка началась с должности старшего преподавателя государственного и международного налогового законодательства. Он имеет многочисленные публикации на тему международного налогообложения, фискального федерализма и реформы в сфере налогового администрирования. Получил докторскую степень в области международного налогового законодательства в Мюнхенском университете.

Энрике Фанта Иванович — консультант по Латинской Америке Департамента по борьбе с бедностью и управления экономикой. Занимается практическими вопросами построения институтов, налогового администрирования и управления государственными расходами во многих странах Латинской Америки и консультирует страны Европы и Центральной Азии. Возглавлял таможню Чили и работал директором по аудиту Службы внутренних доходов США. Имеет степень в области промышленного гражданского строительства, полученную в Чилийском университете.

Карлос Феррейра занимается консалтингом в области стратегического развития налогового администрирования, выйдя на пенсию в декабре 2005 г. после работы во Всемирном банке. В Банке координировал разработку и осу-

шествие проектов по развитию институтов с целью реформирования и модернизации процесса сбора доходов, прежде всего налоговыми и таможенными органами, а также органами социального страхования в странах Европы и Центральной Азии. Феррейра начал работать во Всемирном банке в 1979 г., уже обладая богатым опытом работы в государственном и частном секторе в Бразилии. Имеет степень бакалавра в области электроники, полученную в Католическом университете Рио-де-Жанейро, и ученые степени в области вычислительной техники и конструирования ЭВМ Стэнфордского университета, а также ученую степень в области менеджмента Школы бизнеса Стэнфордского университета, где получал стипендию Слоуна.

Теодор Гринберг — старший специалист финансового сектора в подразделении финансовых рынков Всемирного банка, где принимает участие в разработке и осуществлении международной технической помощи и программ оценки в сфере борьбы с отмыванием доходов и финансированием террористических организаций. Гринберг начал работать во Всемирном банке в 2003 г. в должности старшего советника вице-президента по правовым вопросам и занимался вопросами борьбы с отмыванием денег и финансированием террористических организаций. Представляет Банк в Евразийской группе по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, а до этого являлся представителем Банка в Международной группе по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF) и Группе по борьбе с отмыванием денег в Восточной и Южной Африке. До прихода в Банк он 29 лет проработал в Министерстве юстиции США в должности начальника отдела по борьбе с отмыванием денег, начальника и заместителя начальника отдела по борьбе с мошенничеством, специального прокурора отдела по борьбе с организованной преступностью, помощника федерального прокурора, заместителя начальника отдела по борьбе с мошенничеством и коррупцией и старшего адвоката.

Мохиндер Гулати — ведущий специалист подразделения Всемирного банка по энергетике и горнодобывающей промышленности в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе. Руководил различными проектами Банка, связанными с энергетикой, занимался реформами, реструктуризацией и приватизацией в данном секторе, региональными рынками электроэнергии, вопросами энергоэффективности, финансового посредничества, улучшения управления сектором и предприятиями, а также финансирования крупных энергетических проектов. До прихода в Банк Гулати работал в индийском финансовом секторе, в области финансирования инфраструктуры, инвестиций, микрофинансов и управления людскими ресурсами. Имеет степени магистра в области управления бизнесом, персоналом и трудовыми отношениями, а также в области физики, полученные в Делийском университете.

Лорейн Хокинс — координатор по развитию человеческого потенциала на Филиппинах. До этого была ведущим специалистом по здравоохранению в Восточной Азии и в секторе развития человеческого потенциала в Тихоокеанском регионе Всемирного банка, шесть лет проработала в Восточной Европе и Центральной Азии. Ее работа за пределами Банка включала стажировку в Министерстве здравоохранения и Министерстве финансов Великобритании, где она занималась вопросами финансирования реформ и управления расхо-

дами на здравоохранение и социальное обеспечение. Кроме того, она 12 лет состояла на государственной службе в Новой Зеландии, работая экономистом в Министерстве финансов, менеджером в Группе по разработке реформ в области здравоохранения и обслуживания инвалидов и менеджером директората по стратегической политике в Министерстве здравоохранения. Помимо работы в государственном секторе Хокинс занималась стратегическим планированием в компании, являющейся крупным поставщиком услуг для людей, страдающих затруднениями при обучении. Она изучала экономику и государственную политику в Школе государственных и международных отношений Вудро Вильсона Принстонского университета и Университете Отаго (Новая Зеландия).

Рут Каджиа — директор сектора образования Всемирного банка. До этого она принимала участие в проектах Банка в Африке и Восточной Азии. До прихода в Банк почти 20 лет проработала в государственном секторе, где занималась политикой в области образования, исследованиями и управлением в Африке. Каджиа давно интересуется ролью образования в социальноэкономических преобразованиях и проводит долгосрочное исследование, позволяющее проследить жизнь учащихся с дошкольного возраста до поступления на работу. Она окончила Гарвардский университет.

Налин Кишор — координатор программы Всемирного банка по правоприменению и управлению в лесном хозяйстве под руководством вице-президента по устойчивому развитию. Занимается исследованиями в области экономики лесного хозяйства и природных ресурсов, а также торговли, роста и распределения доходов, совместимых систем стимулирования и институциональных реформ. Он является соавтором книги по устойчивому развитию «Качество роста» (The Quality of Growth), опубликованной издательством Oxford University Press в 2001 г. Имеет докторскую степень в области экономики, полученную в Мэрилендском университете в Колледж-Парке, где специализировался на природных ресурсах и экономике окружающей среды.

Туан Мин Ле — старший экономист по государственным финансам и координатор налоговой политики и администрирования Всемирного банка. До прихода в Банк работал в Группе государственных финансов Института международного развития при Гарвардском университете, где занимался разработкой налоговой политики и реформ налогового администрирования, прогнозированием доходов и оценкой расходов на развитие в странах Азии, Восточной Европы, Центральной Азии, Африки и Ближнего Востока. Он читал лекции по программе анализа налогообложения и прогнозирования доходов и программе оценки и управления инвестициями в Гарвардском университете. Занимал должность старшего преподавателя экономики Саффолкского университета в 2001–2002 гг. Имеет докторскую степень в области государственной политики, полученную в Школе государственного управления Джона Кеннеди при Гарвардском университете.

Майкл Леви — профессор криминологии Кардиффского университета и специалист в области преступлений, связанных с коммерческой деятельностью, организованной преступности, коррупции и отмывания денег. Является членом управляющей группы кабинета министров по доходам, полученным преступным путем, научным специалистом по организованной преступности в Сове-

те Европы и парламентским консультантом по вопросам действий полиции и антисоциального поведения в Уэльсе. Недавно он провел крупное исследование в сферах экономических преступлений в Европе для Совета Европы и характера, размаха и финансовых последствий мошенничества для Министерства внутренних дел Великобритании и Ассоциации офицеров полиции. Он также изучал приговоры, вынесенные за мошенничество, в рамках проекта правительства Великобритании. Имеет степени бакалавра и магистра Оксфордского университета, диплом в области криминологии Кембриджского университета и докторскую степень Саутгемптонского университета.

Алберто Лейтон — старший специалист по государственному сектору Латинской Америки в Департаменте по борьбе с бедностью и управлению экономикой. Возглавляет проекты по реформированию в сферах налогового администрирования, управления финансами, борьбы с коррупцией и институтов во многих странах Латинской Америки. До прихода в Банк Лейтон занимал руководящие должности в администрации президента и Министерстве финансов Боливии, возглавлял всестороннюю программу модернизации государственного сектора, включая глубокие реформы налогового администрирования. Имеет степени в области социологии, статистики и математики, полученные в Университете Сан-Андреса, Боливия.

Стивен Максиррей — директор Mina Corp, частной торгово-финансовой компании, занимающейся ранними инвестициями на посткризисных рынках и имеющей офисы в Лондоне, Кабуле, Москве, Хартуме, Румбеке, Бишкеке и Женеве. Максиррей более 15 лет занимается исследованиями рынка нефти и геополитики нефти. Он работал управляющим директором по контенту и партнерству компании OILspace (Лондон), директором по исследованиям Аналитической группы по энергетике (Вашингтон) и редактором журнала *Energy Compass* (Лондон). В 1987–1988 гг. посещал Школу коммуникативного искусства в Лондоне (Великобритания) и имеет степень бакалавра в области микробиологии и биохимии Кейптаунского университета (Южная Африка).

Уильям Мейвилл оказывает консалтинговые услуги налоговым органам в области развития человеческого капитала, стратегического планирования и управления изменениями. Сотрудничает со Всемирным банком с 1984 г., с 1990 г. работает над налоговой и таможенной реформами в странах Центральной и Южной Америки, Европы и Центральной Азии, Ближнего Востока и Южной Азии. До сотрудничества с Банком Мейвилл работал в компаниях, занимающихся управленческим консалтингом, и в области высшего образования в качестве научного сотрудника, приглашенного профессора и администратора. Имеет степень магистра в области английской литературы Американского университета и докторскую степень в области администрирования высшего образования и социологии Университета Джорджа Вашингтона.

Чарльз Макферсон недавно перешел на работу в Департамент налогово-бюджетных вопросов Международного валютного фонда. Принимал участие в работе над книгой, занимая должность старшего консультанта по нефти и газу во Всемирном банке. Его работа в Банке была сосредоточена на реформе нефтяного сектора и подходов к его кредитованию в Анголе, Аргентине, Нигерии, Российской Федерации и других странах. До прихода в Банк Макферсон 15 лет

работал в нефтяных компаниях, где занимал руководящие должности, связанные с международными переговорами и правительственными соглашениями. Он получил степень бакалавра в области экономики и политологии в Университете Макгилла, степень магистра в области международной экономики в Лондонской школе экономики и политологии и докторскую степень в области экономики в Чикагском университете.

Шон Мосс — менеджер Всемирного банка по региональным закупкам в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе и специалист по закупкам с более чем 20-летним стажем работы как в государственном, так и в частном секторе. Он шесть лет проработал в Европе и Центральной Азии, где возглавлял работу Банка в области реформирования государственных закупок в ряде стран, включая Российскую Федерацию и Турцию. До прихода в Банк в 1999 г. Мосс работал директором ведущей британской консалтинговой фирмы, специализирующейся на закупках. Имеет степень бакалавра в области современных языков Редингского университета, диплом послевузовского образования в области менеджмента Кингстонского университета и степень магистра в области управления маркетингом Вестминстерского университета.

Моник Мразек — экономист в области здравоохранения в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. После прихода в группу Банка в 2003 г. работала в Европе и странах Центральной Азии, а также в Международной финансовой корпорации. Мразек принимает участие в кредитовании государственного и частного сектора, а также занимается консультационной работой в здравоохранении и фармацевтическом секторе. До прихода в группу Банка она работала в ВОЗ/Европейском центре по наблюдению за системами здравоохранения и Лондонской школе экономики и политологии. Мразек — автор ряда статей, получивших отзывы специалистов, и глав книг, посвященных политике в области фармацевтики. Она является одним из редакторов книги «Регулирование фармацевтических продуктов в Европе: на пути к эффективности, справедливости и качеству» (Regulating Pharmaceuticals in Europe: Striving for Efficiency, Equity and Quality), выпущенной издательством Open University Press в 2004 г. Имеет степень магистра в области экономики здравоохранения, полученную в Йоркском университете, и докторскую степень, полученную в Лондонской школе экономики и политологии.

Грегори Нун — член Группы международного публичного права и политики, некоммерческой организации, предоставляющей бесплатную юридическую помощь развивающимся государствам и субгосударственным образованиям, втянутым в конфликты. Также преподает международное право и политику в Университете Западной Вирджинии и является приглашенным профессором права в Юридической школе Университета Роджера Уильямса и Юридической школе Университета Западного резервного района. Он занимался подготовкой членов Иракского национального конгресса, правительства Руанды, сформированного после геноцида, правительства Афганистана, сформированного после свержения режима талибов, представителей гражданского общества Судана и членов российского правительства. Нун регулярно выступает в качестве комментатора на международном и национальном телевидении и радио. Имеет степень бакалавра в области политологии Университета Вилланова, степень

магистра в области международных отношений Католического университета Америки и степень доктора права Юридической школы Саффолкского университета.

Уильям Патерсон — ведущий специалист по инфраструктуре транспортного сектора Восточной Азии и Тихоокеанского региона. Имеет обширный практический опыт в дорожном секторе, других транспортных подсекторах и в секторе водного транспорта. Патерсон возглавляет работу по проектам, диалог в секторах, управление рисками бедствий и аналитическую работу по инфраструктуре во всех регионах, обслуживаемых Банком. В последние годы он уделяет особое внимание институциональным аспектам услуг в области инфраструктуры, в том числе развитию потенциала, управлению и модернизации бизнес-процессов в организациях государственного сектора. Имеет докторскую степень в области дорожного строительства, полученную в Кентерберийском университете (Новая Зеландия).

Гарри Энтони Патринос — ведущий экономист в области образования и лидер группы экономики образования Всемирного банка. Руководит кредитными операциями в области образования и программами аналитической работы в Аргентине, Колумбии и Мексике, а также региональным исследовательским проектом по социоэкономическому статусу коренного населения Латинской Америки «Коренные народы, бедность и развитие человеческого потенциала в Латинской Америке» (Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America, Palgrave Macmillan, 2006). Он опубликовал более 40 журнальных статей и является одним из основных авторов книги «Непрерывное обучение в глобальной экономике знаний» (Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy, World Bank, 2003). Патринос — соавтор книг «Анализ политики в сфере детского труда: сравнительное исследование» (Policy Analysis of Child Labor: A Comparative Study, St. Martin's Press, 1999); «Децентрализация обучения: финансирование со стороны спроса» (Decentralization of Education: Demand-Side Financing, World Bank, 1997); «Коренные народы и бедность в Латинской Америке» (Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis, World Bank/Ashgate, 1994). Имеет докторскую степень в области экономического развития Института изучения развития Суссекского университета.

Джанелл Пламмер — консультант по управлению, работающий с Всемирным банком, имеющий практический опыт работы в водном секторе в Азии и Африки. Ее работа в должности младшего сотрудника Министерства международного развития Великобритании и старшего специалиста программы по водоснабжению и канализации посвящена главным образом местному управлению, борьбе с бедностью и обеспечению базовым набором услуг. Она является автором многочисленных публикаций на тему политики и потенциала, особое внимание в которых уделяется ориентированному на развитие взаимодействию местных органов управления, частного сектора и гражданского общества, а также работ на тему отчетности со стороны потребления, разработки антикоррупционных стратегий в интересах неимущих и использования антикоррупционных методов в периоды восстановления после цунами. Пламмер — одна из основателей и членов Международной сети по мониторингу качества воды. Имеет степень бакалавра Университета Южного Уэльса и степень в области

юриспруденции и развития Школы изучения стран Азии и Африки Лондонского университета.

Шилпа Прадхан — консультант группы Всемирного банка, специализирующийся на управлении государственными финансами. Ее практический и аналитический опыт работы в Банке включает участие в реформах государственных финансов и государственного управления в странах Восточной Азии, Южной Азии и Африки. До прихода в Банк Прадхан занимала должность помощника директора Торговой палаты США и руководила двусторонней американско-сингапурской программой развития бизнеса. Несколько лет она была консультантом в частном секторе, работая главным образом с технологическим и финансовым сектором Индии, Австралии и США. Имеет степень MBA Квинслендского технологического университета и степень магистра общественных наук Чикагского университета.

М. И. Рао — член Индийской административной службы, в разное время работал директором по промышленности, председателем совета директоров компании Paradeep Port Trust, заместителем ректора Берхампурского университета, председателем государственного совета по электричеству штата Орисса и председателем и управляющим директором компании Grid Corporation of Orissa Ltd. (Gridco). Имеет обширный опыт работы в электроэнергетическом секторе. С 1997 г. является членом правления компаний Gridco и Orissa Power Transmission Corporation и консультантом компании PricewaterhouseCoopers. Он также представляет компанию Gridco в советах приватизированных компаний-дистрибьюторов. Кроме активного и продолжительного участия в реформах в области электроэнергии в Ориссе он консультирует по вопросам реформ правительства, комиссии по регулированию в области электроэнергии и предприятия штатов Андхра-Прадеш, Раджастан, Карнатака, Ассам и Уттар-Прадеш. Он также входил в состав миссии Всемирного банка, консультировавшей правительство Бангладеш по вопросам реформ в области энергетики. Имеет степень магистра Керальского университета.

Франческа Реканатини — старший экономист команды глобальной программы Института Всемирного банка, где координирует Инициативу по диагностике состояния управления и антикоррупционной деятельности в странах Латинской Америки и Африки. Она также выступает в роли технического консультанта при осуществлении некоторых проектов, связанных с государственным управлением и государственным сектором, и при обучении политиков и практикующих специалистов. Реканатини пришла в Банк в 1998 г. и до Института Всемирного банка работала в Департаменте исследований по Восточной Европе и Центральной Азии. До прихода в Банк она работала в Центре институциональных реформ и неофициального сектора, где занималась экономической реструктуризацией и правовыми реформами в Центральной Азии. Имеет докторскую степень в области экономики Мэрилендского университета в Колледж-Парке.

Гленн Уэр — главный консультант Департамента институциональной честности Всемирного банка, где он контролирует расследования случаев мошенничества и коррупции. До прихода в Банк занимал должность управляющего директора компании Diligence, специализирующейся на управлении глобальными

рисками и консалтинге. Уэр опубликовал множество научных статей на тему борьбы с коррупцией и государственного управления в различных странах мира. Имеет степень в области юриспруденции Гарвардской школы права.

Хуан Карлос Зулета оказывает консультационные услуги по институциональному развитию стратегических государственных агентств. Координировал разработку и осуществление всесторонней организационной реструктуризации Национальной налоговой службы, таможни и службы эксплуатации автомобильных дорог Боливии. До участия в проекте институциональных реформ Зулета работал специалистом по управлению в государственном секторе в офисе Всемирного банка в Ла-Пасе. Он бывший стипендиат фонда Фулбрайта, имеет степень магистра в области сельского хозяйства и прикладной экономики Миннесотского университета и работает над докторской диссертацией в области экономики в Новой школе социальных исследований.

Благодарности

Эта книга не была бы написана без усилий и неустанной поддержки множества людей. У нас сложилась высокомотивированная, трудолюбивая команда авторов, которые с готовностью взяли на себя прокладку новой дороги через сравнительно неизведанные территории. Винай Бхаргава, Пинки Чодхури, Джиллиан Клер Коэн, Пирс Кросс, Мария Даколиас, Ричард Дамания, Уильям Доротински, Майкл Энгелшалк, Энрике Фанта Иванович, Карлос Феррейра, Теодор Гринберг, Мохиндер Гулати, Лорейн Хокинс, Рут Каджиа, Налин Кишор, Туан Мин Ле, Майкл Леви, Альберто Лейтон, Стивен Максиррей, Уильям Мейвилл, Чарльз Макферсон, Шон Мосс, Моник Мразек, Грегори Нун, Уильям Паттерсон, Гарри Энтони Патринос, Джанелл Пламмер, Шилпа Прадхан, М. И. Рао, Франческа Реканатини, Гленн Уэр и Хуан Карлос Зулета — работа с вами была удовольствием.

Многие из наших коллег по Всемирному банку и международному сообществу специалистов по развитию не жалели времени и сил на просмотр рукописей и консультирование. Мы многим обязаны Рэнди Ритерман за ее постоянное подбадривание и прямую поддержку проекта, Эрике Йоргенсен за изучение множества вариантов рукописей и неоценимую помощь в проведении серии семинаров, а также Хуаните Олайя и Вито Танци за время, потраченное на участие в круглых столах. Особую благодарность мы выражаем Чарльзу Адвану, Андерсу Агерскову, Джеймсу Андерсону, Марио Ардузу, Клайву Армстронгу, Фелипе Баррере, Роберту Бешелю, Бенджамину Билла, Парминдеру Брару, Эллисон Бригати, Камилл Брайан, Стиву Бургессу, Патрисию Кастро, Назмулу Чодхури, Джону Дэвидсону, Люку де Вулфу, Филлис Дининио, Паулу Энгбергу-Педерсону, Лауре Эсмейл, Самине Эссейе, Антонио Эстаче, Тазину Фасиху, Армину Фидлеру, Гите Гопал, Веронике Гриджера, Джонатану Халперну, Эйприл Хардинг, Джону Ховеллу, Иможден Дженсен, Марку Джухелу, Капилу Капуру, Чарльзу Кенни, Элизабет Кинг, Сахру Кпундеху, Сарвару Латифу, Хизер Мари Лейтон, Кнуту Лейпольду, Катерине Лерис, Морин Льюис, Уильяму Маграту, Самюэлю Мунзеле Маймбо, Саиде Мамедовой, Мутукумаре Мани, Джерарду Маклиндену, Уильяму Маккартнену, Латифе Осман Мерижан, Рiku Мессикку, Хуану Мануэлю Морено, Рональду Майерсу, Висенте Пакео, Майклу Пе, Роберту Праути, Джульетт Пумпуни, Сезару Кейросу, Дж. П. Рао, Биньяму Рейя, Майку Ричардсу, Халси Роджерс, Джамилу Сагхиру, Харви Сальго, Дереку Шаффнеру, Джулиану Швайт-

церу, Ричарду Скоби, Андреасу Ситеру, Ричарду Стерну, Хелен Сатч, Бернарду Тененбауму, Сету Теркперу, Уильяму Тупману, Джоэлу Туркевицу, Вильгельму Ван Эгену, Джонатану Уолтерсу, Дональду Вонгу и многочисленным коллегам из департаментов инфраструктуры, экологически и социально устойчивого развития, развития человеческого потенциала, сельскохозяйственного развития, финансового сектора, закупок и управления финансами и по борьбе с бедностью и управлению экономикой за их ценные комментарии и идеи, которые, без сомнения, помогли этой книге приобрести окончательные контуры.

В проектах подобного рода всегда бывают невоспеты герои. Этот труд не увидел бы свет без участия Макса Кобонбаева, который отодвинул работу над докторской диссертацией и стал «мастер-сержантом» этого проекта, и команды поддержки, состоящей из Ниши Нарайанана, Колума Гаррити, Ребекки Хайф и Макса Джера Понглумджика. Мы выражаем особую благодарность Стивену Макгрорти, Дане Ворисек и Марте Готтрон за то, что они сделали процесс редактирования и издания этой рукописи таким приятным и захватывающим.

Мы очень благодарны берлинскому офису организации Transparency International, в частности Хугетт Лабелль, Дэвиду Нуссбауму, Хуаните Олайя, Ангеле Келлер-Херцог и Кэти Тафт за их поддержку в подготовке, выпуске и распространении этой книги.

И, наконец, мы выражаем глубокую признательность правительству Нидерландов, обеспечившему через Программу партнерства Банка Нидерландов финансовую поддержку этого проекта, нашим коллегам Каю Кайзеру и Дорис Ворбрак за их терпение и усилия, связанные с административной частью Программы, и особенно главе нашего департамента Дэнни Лейпцигеру и постоянному соавтору Дэни Кауфману за поддержку нашей работы в сфере государственного управления и публикации этой книги.

Всем muchos gracias, merci beaucoup, dank u zeer, grazie molto, vielen dank, большое спасибо, thank you very much!

*Эдгардо Кампос,
Санджай Прадхан*

Вступление

Борьба с социальной пандемией

ЭДГАРДО КАМПОС И ВИНАЙ БХАРГАВА

Коррупция — явление не новое, но изучением и анализом ее причин и следствий начали заниматься только в последние годы. В этом обобщающем материале собраны основные результаты, полученные к настоящему моменту. В нем представлен ландшафт, который удалось обследовать, и показано, что детальное картирование и диагностика, осуществленная и потенциальная, дают основания рассчитывать на повышение эффективности борьбы с коррупцией в будущем.

Дэвид Нуссбаум,
генеральный директор Transparency International

В городок, где живет Санджив, небольшой населенный пункт в 160 км от столицы, наконец пришло электричество. Сегодня электрик должен подключить его маленький, но приличный дом на окраине к сети. Санджив копил на это деньги почти год, и услуга обойдется ему в месячную зарплату. Как и тысячи его сограждан, он вынужден дать за подключение взятку. Иначе придется ждать еще 10 лет.

Живущая неподалеку мать-одиночка Джасинта, имеющая четырех детей, с гордостью направляется в школу, где ее старшую дочь сегодня должны перевести в третий класс. Войдя в класс, она видит, как родители платят учителю взносы «на канцтовары». Ей сказали, что эти взносы «добровольные», но их нужно заплатить до того, как раздадут табели успеваемости, и до того, как ее дочь переведут в следующий класс. Джасинта тянет до последнего. Она и так уже взяла кредит под высокий процент, чтобы записать дочь в школу и оплатить непомерно дорогую форму и учебники. У нее нет источников дополнительного дохода, чтобы оплатить непредвиденные расходы в последний учебный день. Ей просто не на что будет кормить детей. Она спорит с учителем, пытаясь снизить сумму «взноса». Ничего не добившись, она идет к директору. Директор улыба-

ется и предлагает просто заплатить, говоря, что учитель имеет на это право. Кошелек Джасинты пуст, и она грустно направляется к автобусу, раздумывая, у кого бы занять денег, чтобы получить табель дочери и перевести ее в следующий класс.

На другом конце света Карлос встречается с четырьмя другими подрядчиками из своей провинции. Сегодня они тянут жребий, чтобы определить, кто станет «победителем конкурса» на строительство десятикилометровой дороги по правительственному контракту. Если выиграет он, ему придется компенсировать остальным участникам плату за участие в конкурсе, а также поделиться прибылью. Еще ему нужно будет переговорить с районным чиновником из министерства и понять, насколько можно поднять цены, чтобы выплатить долю чиновника, которая составляет примерно 15% стоимости контракта и обычно повышается вместе с рангом чиновника, так же как расходы и доли других подрядчиков. Сколько он себя помнит, такие соглашения всегда были нормой в его провинции.

В другой стране за тысячи километров от провинции, где живет Карлос, муж президента ужинает в отдельном кабинете пятизвездочного отеля с местным представителем крупной транснациональной строительной компании и обсуждает «вступительный взнос» для получения выгодного контракта стоимостью \$300 млн на строительство, управление и в конечном итоге получение в собственность нового международного аэропорта. На этот мегаконтракт претендуют еще четыре транснациональные компании. Каждая из них должна заплатить за участие в конкурсе. Когда придет время принимать решение, победитель снова должен будет сесть за стол с первым джентльменом и обсудить условия, которые сделают предприятие финансово выгодным для обеих сторон. Президент снова собирается участвовать в выборах через два года, и на избирательную кампанию нужны деньги. Этот контракт является одним из нескольких, которые администрация намерена использовать для «сбора средств».

Коррупция давно поразила организованное общество. Со времен Древнего Китая до современной Европы и Северной Америки правительства и общество пытаются бороться с этим бедствием. Тысячи лет литература отражает присутствие коррупции.

Это небесный «декрет» или «мандат». Если император или король, пораженный эгоизмом и коррупцией, перестает заботиться о благосостоянии своего народа, небеса заберут его мандат и передадут другому. Единственный способ узнать, передан ли мандат другому, это попытаться свергнуть короля или императора. Если захват власти удастся, значит, мандат перешел другому, а если нет — значит, мандат по-прежнему остается у короля.

Династия Чу, 1050–256 гг. до н. э., Китай

Король защищает торговые пути от притязаний со стороны придворных, государственных чиновников, воров и пограничной стражи... и пограничная стража должна возмещать потерянное... Как невозможно не вкушать мед или яд, оказав-

шийся на кончике твоего языка, так невозможно для тех, кто близок к государственной казне, не вкусить, хоть немного, от богатства Короля.

Артхашастра («Искусство политики»),
Каутилья, главный министр индийского короля,
приблизительно 300 г. до н. э. — 150 г. н. э.

В государстве, где процветает коррупция, должно быть множество законов.

Публий Корнелий Тацит, римский историк, приблизительно 56–177 гг. н. э.

Коррупция хуже проституции. Проституция ставит под угрозу нравственность одного человека, коррупция ставит под угрозу нравственность целой страны.

Карл Краус, австрийский сатирик, 1874–1936 гг.

Сегодня коррупция, пожалуй, самое сложное препятствие на пути экономического развития. В 1990-е гг. стало ясно, что она является крупной проблемой развития, воздействие которой на инвестиции, рост и сокращение бедности больше нельзя игнорировать или оправдывать. Взрывное развитие количественных методов и исследований позволило напрямую взяться за эту проблему. Значительная часть усилий, связанных с реформированием государственного сектора в последние 15 лет, была направлена и на сокращение коррупции.

ПРЕДЫСТОРИЯ И ПРИЧИНЫ ИЗДАНИЯ ЭТОЙ КНИГИ

Научные исследования причин и следствий коррупции (в государственном секторе) ведутся уже не одно десятилетие¹. Например, первый научный труд на тему политической коррупции Скотта (Scott, 1972) был посвящен разновидностям коррупции, которые сегодня известны как «бюрократическая коррупция», «семейственность и покровительство» и «приватизация государства»². Бюрократическая и административная коррупция означает «намеренное искажение практики применения существующих законов, правил и норм в корыстных целях отдельных лиц, связанных или не связанных с правительством, посредством незаконных, непрозрачных действий» (World Bank, 2000, р. xvii). Подкуп налоговых инспекторов с целью «сокращения» налоговых обязательств является классическим примером административной коррупции.

Покровительство и его близкая родственница семейственность — это фаворитизм, проявляемый властью предержащими в обмен на политическую поддержку. Примерами подобного отношения могут служить персональная поддержка, заключение контракта без проведения конкурса или назначение (незаслуженное) на государственную должность.

Приватизацией государства называют «действия отдельных лиц, групп или фирм в государственном или частном секторе с целью формирования выгодных для себя законов, правил, постановлений и политики» (World Bank, 2000, р. xv). Предоставление монопольного права покупателю, предложившему наивысшую цену, и его последующая защита от конкуренции является типичным примером этой более изощренной и, пожалуй, наиболее корыстной формы коррупции.

Ранние научные работы, посвященные коррупции, хотя и были всесторонними и полезными, слабо освещали вопросы измерений и количественных оценок³. В начале 1990-х гг. мы стали свидетелями появления сравнительных, основанных на восприятии оценок государственного управления и коррупции, инициированной транснациональными фирмами, стремящимися к расширению или инвестициям на развивающихся рынках⁴. С 1995 г. началась ежегодная публикация индекса восприятия коррупции Transparency International, являющегося на сегодня наиболее известным и цитируемым.

К концу 1990-х гг. Институт Всемирного банка разработал более полный набор критериев, охватывающий более широкий спектр вопросов государственного управления (контроль над коррупцией, верховенство закона, эффективность правительства, качество регулирования, гласность и подотчетность, политическая стабильность и отсутствие насилия) и помогающий составить более полную картину общего состояния государственного управления в стране. Они выведены из «нескольких сот переменных, характеризующих восприятие государственного управления, которые получены из 37 источников, составленных 31 организацией» (Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi, 2005, p. 1)⁵.

С помощью этих наборов критериев исследователям удалось значительно продвинуться в количественной оценке макроэффекта коррупции. Эконометрические исследования на макроуровне смогли установить сильную причинную связь между коррупцией и, в более широком смысле, плохим управлением, с одной стороны, и низким уровнем инвестиций и роста, с другой (Mauro, 1995; Knack and Keefer, 1995; Wei, 2000; World Bank, 1997; Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton, 1999; Rodrik and Subramanian, 2003)⁶. По оценкам Мауро (Mauro, 1995, p. 695), «повышение индекса коррупции на одно стандартное отклонение означает рост инвестиций на 2,9% ВВП».

Более свежие эмпирические исследования также показали, что коррупция искажает распределение ресурсов, переключая бюджетные средства на такие направления деятельности, где легче получить взятки и незаконные комиссии, например, туда, где есть текущие расходы, связанные с капиталовложениями (Tanzi and Davoodi, 2002; Mauro, 1998). Во многих случаях перераспределение ресурсов увеличивает бремя, лежащее на неимущих (Gupta, Davoodi, and Alonso-Terme, 2002; Gyimah-Brempong, 2002).

Результаты эконометрических исследований повысили понимание со стороны должностных лиц, спонсоров, делового сообщества и общественности нежелательных последствий коррупции и подчеркнули необходимость безотлагательного искоренения ее причин. Они также стали тем стимулом, который заставил должностных лиц более серьезно относиться к проблеме.

Однако сегодня задача состоит в разработке практически эффективных мер лечения этой болезни. Количественные исследования здесь не могут служить надежным путеводителем из-за того, что основанные на восприятии индикаторы слишком «прямолинейны». Как метко выразился Джонстон (Johnston, 2001, p. 163):

Пожалуй, наиболее серьезным недостатком индекса восприятия коррупции и подобных ему показателей является их «однобокость». Проблема требует точности, а также обоснованности и надежности. В действительности коррупция отличается

разнообразием: существует множество форм и контрастов внутри большинства обществ. Подсчет баллов не может с точностью отразить различия типов коррупции, имеющихся в конкретной стране⁷.

Различные формы коррупции могут требовать различных индикаторов или даже наборов индикаторов. Такие индикаторы более полезны при формулировании специфических для конкретного региона мер по устранению причин коррупции и больше отвечают практическим потребностям.

Ранние исследования довольно хорошо идентифицировали стратегии по сдерживанию распространения и в конечном счете сокращению коррупции. Настоящее исследование сконцентрировано на четырех общих характеристиках, которые обычно создают и расширяют возможности для коррупции: монопольное право, неограниченные полномочия, отсутствие прозрачности при принятии решений и отсутствие необходимости отчитываться о принятых решениях. Ранние работы Роуз-Акерман (Rose-Ackerman, 1978) и Клитгарда (Klitgaard, 1988) были, пожалуй, первыми, где системно идентифицировались эти характеристики и предлагались рекомендации в формулировании конкретных и полезных стратегий борьбы с коррупцией, особенно административной. В этих работах также впервые был представлен метод рационального выбора для понимания мотивов коррупции: если ожидаемая выгода незаконной сделки превышает ожидаемые издержки, у человека есть стимул участвовать в этой сделке.

Классическая работа Уэйда (Wade, 1985) по рынкам для государственных учреждений была первой, четко обрисовавшей механизм покровительства в связи с назначением и продвижением чиновников. Его анализ хорошо иллюстрирует важность прозрачности и подотчетности в государственном секторе и пагубные последствия свободы действий и монопольного контроля назначений и, как результат, коррупционных стимулов для чиновников⁸.

Что касается приватизации государства, то многочисленная литература на тему погони за экономической рентой, начиная с трудов Крюгера (Kreuger, 1974) и Таллока (Tullock, 1971), а также относящаяся к данной теме работа Бхавати (Bhagwati, 1982), посвященная непродуктивной деятельности по поиску выгоды, подчеркивают центральное место монопольной власти правительства и вольного обращения узкой группы людей с законами, правилами и политикой в погоне за экономической рентой⁹. В 1980-е гг. эта работа дала сильный толчок процессу дерегулирования и приватизации как средству уменьшения власти государства (и таким образом его приватизации)¹⁰. Но из-за отсутствия в то время необходимых эмпирических данных это исследование не смогло распознать важность прозрачности и подотчетности для предотвращения приватизации государства¹¹.

В ранних исследованиях признавалась важность понимания сложности коррупции и необходимость искоренения ее первопричин. Но им не хватало эмпирической базы, на основе которой можно было сформулировать практические меры по борьбе с этой болезнью общества. Какие сферы наиболее предрасположены к возникновению коррупции? Каким проблемным зонам страна должна уделить внимание в первую очередь, учитывая ограниченность ресурсов? Каковы движущие силы коррупции в проблемной зоне и искоренение чего

может оказать наибольшее влияние? Вот некоторые фундаментальные вопросы, по которым должностные лица и практики нуждаются в рекомендациях.

Конечно, эмпирические исследования прошли большой путь с тех пор. Четыре новых методики — обзоры инвестиционного климата, обзоры карточек отзывов, трехсторонняя диагностика государственного управления и обзоры расходования средств госбюджета — оказались полезными для должностных лиц¹². Обзор инвестиционного климата — инструмент, недавно разработанный Всемирным банком, выявляет узкие места и ограничения, мешающие развитию частного сектора в конкретной стране¹³. Результаты основываются на личном опыте участников опроса — обычно это комбинация крупных, средних и малых предприятий — и ответах на ряд вопросов, выявляющих размах коррупции в конкретных секторах или областях. Обзоры инвестиционного климата полезны при определении областей или секторов, наиболее предрасположенных к возникновению коррупции, по крайней мере в контексте развития частного сектора. Они обращают внимание должностных лиц на области, где коррупция больше всего влияет на инвестиционные решения и деловую активность.

Разновидностью обзора инвестиционного климата является обзор деловой среды и эффективности предприятий (Business Environment and Enterprise Performance Survey — BEEPS), разработанный совместно Европейским банком реконструкции и развития и Всемирным банком¹⁴. При составлении BEEPS опрашиваются менеджеры и владельцы более 20 000 фирм из Центральной и Восточной Европы, стран бывшего Советского Союза и Турции. Он разработан с целью изучения качества деловой среды, определяемого характером взаимодействия между фирмами и государством в различных областях, в том числе проблемами ведения бизнеса, неофициальными платежами и коррупцией, преступлениями, регулированием и бюрократизмом, таможенным и налоговым климатом, трудовыми отношениями, условиями финансирования фирм, а также правовой и судебной средой. Опрос проводился три раза — в 1999, 2002 и 2005 гг. — и обеспечил количественную оценку успехов стран в борьбе с некоторыми из пагубных воздействий коррупции на деловую активность¹⁵.

Обзор карточек отзывов сходен с обзором инвестиционного климата, но сосредоточен на государственных услугах, а респондентами являются граждане¹⁶. Его обычно применяют на уровне города, провинции или штата. В карточках отзывов собраны оценки различных аспектов качества услуг на основе опроса случайно выбранных потребителей государственных услуг. При опросе выясняется доступность услуги, частота ее использования, уровень удовлетворенности, стандарты обслуживания, основные проблемы, эффективность рассмотрения жалоб, уровень коррупции и других скрытых издержек, которые несут граждане из-за плохого обслуживания. Во многих развивающихся странах правительство является монопольным поставщиком услуг. Как показывает теория и изучение прецедентов, это обычно ведет к возникновению коррупции. Рыночная конкуренция по своей природе часто сдерживает коррупцию. Обзор карточек отзывов направлен на стимулирование конкуренции, поскольку позволяет гражданам «выставлять оценки» государственным услугам и быть услышанными.

И обзор инвестиционного климата, и обзор карточек отзывов опираются на ответы определенных групп респондентов: фирм в первом случае и граж-

дан — во втором. Как и эти обзоры, трехсторонняя диагностика государственного управления затрагивает вопросы управления в разных секторах. Однако этот инструмент отличается тем, что в нем задействованы три группы респондентов: фирмы, граждане и чиновники. «Чтобы составить непротиворечивую и объективную институциональную карту, диагностика государственного управления должна опираться на более чем один тип респондентов и по возможности быть трехсторонней, т. е. использовать по меньшей мере три типа опросов» (Kaufmann, Rescanatini, and Biletsky, 2002, p. 5). Институт Всемирного банка провел несколько трехсторонних обзоров в Африке и Латинской Америке.

Обзоры расходования средств госбюджета на уровне секторов на сегодня являются, пожалуй, наиболее полезным диагностическим инструментом оценки масштаба коррупции. Впервые такие обзоры применили в образовательном секторе Уганды, а сейчас они проводятся и в других африканских и латиноамериканских странах¹⁷. В отличие от обзоров инвестиционного климата или карточек отзывов, основанных на опросах, обзоры расходования средств госбюджета представляют собой данные о расходах в конкретном секторе и позволяют оценить, в какой мере средства, утвержденные и выделенные поставщикам услуг в процессе формирования бюджета, доходят до них в процессе исполнения бюджета. Оценки основываются на объективных системах измерения — реальных данных о расходах — и дают количественную характеристику масштаба утечки средств по мере их движения из центра к конечному поставщику. Эти оценки дают представление о верхней границе реального уровня коррупции в секторе или подсекторе. Периодическое применение этого метода диагностики помогает получить количественные данные о влиянии оздоровительных мер на масштаб коррупции¹⁸.

Эти диагностические инструменты, без сомнения, помогают должностным лицам судить об относительных приоритетах в различных секторах и других областях, предрасположенных к коррупции, и в широком смысле оценивать потенциальное воздействие реформ. Однако они не дают подробного представления о коррупции в конкретной проблемной зоне, на уровне сектора или подсектора: они не выявляют конкретные слабые места, не показывают, когда и где могут произойти случаи коррупции, и не указывают, каким проблемам нужно уделить наибольшее внимание в процессе реформ для получения максимального эффекта. Они дают информацию, необходимую должностным лицам до того, как те приступят к разработке практических, специфических для каждой области мер оздоровления, т. е. того, что реально приведет к сокращению коррупции.

Например, чтобы эффективно бороться с коррупцией в таможенном ведомстве, необходимо понимать все этапы, которые должен пройти импортер при ввозе товаров в страну — «поток процессов» при импорте товаров. Такой поток может меняться в зависимости от типа импортируемых товаров. Одно дело провести опрос фирм и узнать о том, сколько им пришлось затратить на взятки, чтобы провести товары через таможню, сколько у них занимает процесс импорта и т. д. И другое дело определить, как сократить взяточничество и ускорить процесс импорта. Для этого необходима карта потока процессов, на основе которой можно разработать индикаторы для предупреждения относительных рисков коррупции в различных точках.

ЦЕЛЬ КНИГИ

Исследования общественного мнения показывают, что коррупция находится в числе явлений, вызывающих наибольшее беспокойство простых граждан и лидеров по всему миру. Она является предметом обсуждения во всех национальных и международных диалогах (Tanzi, 1998; Pew Research Center, 2002; World Bank, 2003; Transparency International, 2005). Эмпирические исследования повысили осведомленность общественности по всему миру о пагубном влиянии коррупции на socioэкономическое развитие. Сегодняшняя задача — разработать эффективные меры по борьбе с этой болезнью общества.

Авторы этой книги надеются внести свой вклад в эту борьбу, предложив прототипы карт уязвимых для коррупции мест в ряде ключевых секторов экономики и основных областях управления государственными финансами. В определенной мере книга опирается на недавнюю работу Спектора (Spector, 2005), который анализирует проблемы коррупции по секторам, выделяет основные уязвимые места в каждом секторе и рекомендует стратегии устранения уязвимости¹⁹. Она является развитием этой работы, поскольку в ней предлагается практически полезная концепция, которую должностные лица и другие специалисты могут адаптировать к контексту различных стран и которая более подходит для измерения, мониторинга и оценки²⁰.

В книге нет готовых маршрутных карт или наборов индикаторов. Это скорее попытка открыть дверь в область перспективных исследований, которые потенциально могут связать практические проблемы с теоретической и эмпирической работой в сфере коррупции и попутно подтолкнуть ученых и практиков к разработке более совершенных и информативных маршрутных карт и индикаторов.

Главы книги различаются по глубине проработки вопросов, связанных с маршрутными картами и сигнальными индикаторами, отчасти потому, что некоторые области (такие как государственные закупки) лучше сочетаются с нашим подходом, а отчасти потому, что в некоторых областях (таких как здравоохранение и фармацевтическая промышленность) работа началась раньше. Вместе с тем они ясно показывают, что это направление исследований, хотя и находится на начальной стадии, оправдывает возлагаемые на него надежды как на связующее звено между теорией, эмпирическими данными и практикой.

Выявление уязвимых мест

Книга подходит к проблемам с точки зрения менеджера проекта, которому нужно включить в свою программу практические антикоррупционные меры²¹. Чтобы сделать это, ему необходимо хорошее понимание риска коррупции, которая может возникнуть в различных пунктах программы. Иными словами, нужна детальная маршрутная карта с индикаторами, сигнализирующими о возможных проблемах. Проиллюстрируем это на двух примерах: государственных закупках, одной из основных государственных функций с высоким потенциалом коррупции, и поставках основных лекарств в секторе здравоохранения.

Закупки можно представить как поток процессов, начинающийся с планирования, за которым следует определение параметров продукта, реклама и приглашение к участию в конкурсе, подготовка конкурсной документации, предварительная оценка на соответствие техническим условиям, оценка предложений (техническая и финансовая), окончательная оценка и заключение контракта²². Поставка основных лекарств аналогичным образом складывается в цепочку создания стоимости, начинающуюся с производства лекарства, за которым следует ряд ключевых решений: регистрация лекарства, отбор, закупка, дистрибуция и свободная продажа или продажа по рецепту. Каждое звено этой цепочки или потока процессов потенциально уязвимо для коррупции в той или иной форме. Например, при закупке предварительные технические требования могут быть сформулированы в пользу небольшого числа потенциальных участников конкурса. При дистрибуции лекарств закупленные лекарства хорошего качества могут заменяться на дешевые, не соответствующие стандартам альтернативы, а хорошие лекарства изыматься с правительственных складов и продаваться недобросовестными правительственными чиновниками в частном порядке с целью получения выгоды. При включении антикоррупционных мер в программу менеджеру проекта очень поможет маршрутная карта — поток процессов или цепочка создания стоимости, — снабженная сигнализаторами коррупции.

Подход с применением маршрутной карты имеет ряд преимуществ. Во-первых, он ориентирует должностных лиц на результаты, которые должен дать сектор или основной процесс. Например, обеспечение основными лекарствами неимущей части населения, в том числе в отдаленных сельских районах, является одной из основных конечных целей сектора здравоохранения. Цепочка создания стоимости, о которой пойдет речь в главе 1, должна заставить должностных лиц думать в таком ключе: какие звенья этой цепочки мешают обеспечению основными лекарствами? В области бюджетирования ясный, подробный поток процессов, начинающийся с формирования бюджета, за которым следует утверждение, и заканчивающийся исполнением бюджета, помогает ориентированным на реформы чиновникам сосредоточиться на эффективности передачи средств тем, кому они предназначены.

Во-вторых, маршрутная карта дает более определенную и подробную картину проблемной зоны и потенциально уязвимых мест, специфичных для этой зоны. Она может пролить свет на природу коррупции и показать, как один тип коррупции связан с другим, появляющимся раньше или позже в цепочке создания стоимости. Например, в дорожно-транспортном секторе распределение ресурсов заинтересованными сторонами (обычно влиятельными должностными лицами) во время формирования бюджета может привести к мошенничеству с заявками на стадии закупки (во время исполнения бюджета), что в свою очередь может вызвать «внесение изменений» во время выполнения контракта.

В-третьих, этот подход помогает выявить основные уязвимые места и, таким образом, определить оздоровительные меры, которые могут оказать наибольшее воздействие на коррупцию в проблемной зоне. Например, в лесном хозяйстве сверхвысокая экономическая рента (и крупномасштабная корруп-

ция) появляются на этапе, когда незаконные пиломатериалы «превращаются» в законные, такие как мебель. При любой серьезной попытке заняться борьбой с коррупцией в этом секторе требуется внимание к данному звену цепочки.

И, наконец, в контексте осуществления программ маршрутная карта предлагает удобную платформу для разработки измеримых индикаторов или сигнализаторов коррупции на протяжении всего цикла, позволяя руководителям вовремя принимать меры на тех участках, где индикаторы показывают возможность возникновения коррупции. Например, в сфере закупок систематический отказ участников конкурса от первоначально выраженного намерения на этапах до финансовой оценки предложений может сигнализировать о сговоре между фирмами-участниками. Конечно, это может быть и естественным процессом, но, как мигающие лампочки на приборной панели автомобиля, индикаторы сигнализируют о возможных проблемах и о том, что требуется проверка.

Определение коррупции

Термин «коррупция», используемый в этой книге, означает использование государственной должности в личных целях. Коррупция принимает множество обликов, ее масштаб может быть как гигантским, так и незначительным. Для удобства в книге коррупция делится на три типа: приватизация государства, покровительство и семейственность и административная коррупция, как говорилось ранее²³. Маршрутная карта предлагает организационную основу для выявления и отслеживания уязвимых мест в соответствии с данной типологией.

Приватизация государства часто ассоциируется с масштабной или политической коррупцией. Хотя эти формы коррупции в значительной мере пересекаются, они не эквивалентны. Покровительство имеет политическую мотивацию, а административная коррупция может быть связана с огромными суммами (например, «комиссионные» от крупных, недобросовестно составленных контрактов). В этой книге крупномасштабной называют коррупцию, связанную с чрезвычайно крупными побочными платежами. Политическая коррупция означает услуги в обмен на финансовую или какую-либо другую поддержку с целью укрепления или сохранения политической власти отдельных лиц или групп (например, незаконные взносы в пользу избирательной кампании).

В зависимости от контекста в некоторых главах могут встречаться варианты трех типов коррупции. Например, «законодательная коррупция», часто встречающаяся в нефтегазовом секторе, лесном хозяйстве, налоговом и таможенном ведомствах и дорожном секторе, является разновидностью приватизации государства, поскольку связана с манипулированием официальными процессами с целью принятия законов (и, таким образом, санкционированных законом правил), приносящих выгоду частным интересам за счет общества. Клептократия и кумовство также являются разновидностями приватизации государства. В этих случаях политические лидеры используют государственные органы с целью личного обогащения и обогащения своих друзей «законными» и незаконными способами.

СТРУКТУРА КНИГИ

Книга разделена на три части. Часть I посвящена конкретным секторам, рассматриваемым с точки зрения цепочки создания стоимости. В главе 1 представлена маршрутная карта поставок лекарств в секторе здравоохранения и сравнительно хорошо разработанная система индикаторов для оценки уязвимости в точках принятия ключевых решений. В главе 2 рассматривается невыход на работу учителей. Глава 3 посвящена лесному хозяйству. В области сельского хозяйства и благоустройства сельской местности коррупция в лесном секторе оказывает, пожалуй, самое опустошительное и долговременное воздействие на окружающую среду и, в силу связей с организованной преступностью, на общество. В главах 4–7 рассматриваются маршрутные карты, коррупционные риски и возможные индикаторы в четырех инфраструктурных подсекторах — дорожном, электроэнергетическом, нефтегазовом и секторе водоснабжения и канализации, — демонстрируя размах и многообразие проблем данной сферы.

Часть II посвящена управлению государственными финансами, одной из основных функций государственного сектора, в большинстве стран особенно уязвимой для коррупции. В главе 8 рассматривается ряд возможностей возникновения коррупции в пределах цикла управления государственными финансами. В главе 9 внимание сосредоточено на государственных закупках, особенно проблемном аспекте управления государственными финансами, влияющим на все секторы. Главы 10 и 11 посвящены управлению доходами государственного бюджета: налоговому и таможенному ведомствам. В большинстве стран правительство получает доходы, облагая налогами прибыль, активы, товары и услуги, и очень часто сбор налогов сопровождается коррупцией, которая поощряет уклонение от уплаты налогов. В каждой из этих глав раскрывается поток процессов, на основе которого выявляются уязвимые для коррупции места, разрабатываются измеримые индикаторы и коррективные меры.

Часть III посвящена быстро нарастающей проблеме финансового сектора — отмыванию денег, процессу легализации значительной части доходов от крупномасштабной коррупции. Получатели добытых незаконными путями средств хотят пользоваться своим нечестно нажитым богатством. Небольшие суммы можно потратить, не привлекая особого внимания, но крупные расходы и банковские депозиты вызывают подозрения. Поэтому большие суммы обычно переводят в другие страны, где их легче скрыть и «легализовать». В главе 12 анализируется феномен отмывания денег и рассматриваются меры по борьбе с ним.

В каждой из глав предлагаются рекомендации, которые помогают как минимум сократить, если не минимизировать, коррупцию в соответствующих областях. В оставшейся части вступления представлены некоторые выводы из этих глав.

НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ РЕФОРМ

Подход с использованием маршрутных карт ориентирует анализ на проблемы и решения, специфичные для конкретной области, и уводит от обсуждения общей картины коррупции. Чтобы реализовать основные принципы реформ — по-

вышение прозрачности, улучшение отчетности, ограничение свободы действий, уменьшение монополизации власти, — необходимо практически овладеть приемами борьбы с коррупцией и различными ее проявлениями. Административная коррупция, покровительство и приватизация государства могут принимать различные формы в зависимости от контекста. Маршрутная карта предлагает хорошую базу для борьбы с каждой из них.

Несмотря на более узкую направленность этого подхода, полученные выводы можно широко использовать в политике и стратегии борьбы против коррупции. В этом разделе собраны результаты анализа и обсуждений из всех глав книги, чтобы проиллюстрировать полезность предлагаемого подхода для согласования действий на микроуровне с более широкими аспектами реформ.

Нельзя мерить всех одной меркой

Когда речь идет о маршрутных картах, вспоминается известная поговорка, применимая к области государственного управления: нельзя мерить всех одной меркой. Из-за различий экономической структуры, естественно, в секторах реализуются разные маршрутные карты и, следовательно, разные профили коррупционного риска. Каждый сектор поставяет ряд продуктов (услуг). Цепочка создания стоимости зависит от характера продукта. Цепочка создания стоимости при поставке основных лекарств в сектор здравоохранения значительно отличается от цепочки создания стоимости при обеспечении водой жителей сельских районов, и обе они отличаются от цепочки создания стоимости в сфере лесного хозяйства. Это означает, что уязвимые для коррупции места на каждой из маршрутных карт тоже сильно отличаются.

Маршрутная карта отображает последовательную цепочку действий, характеризующих проблемную зону. В то время как сама цепочка более или менее одинакова в разных странах, относительные риски и масштабы коррупции в каждом ее звене индивидуальны для каждой страны. Лучший пример, приведенный в этой книге, относится к электроэнергетическому сектору, который в целом характеризуется цепочкой из трех звеньев: генерирование, передача и распределение. В большинстве стран полагают, что основные коррупционные проблемы возникают на этапе генерирования и передачи электроэнергии, поскольку здесь заключаются многомиллионные контракты на покупку мощности, строительство электростанций и закупку оборудования. Однако в главе 4 представлен пример серьезной проблемы на этапе распределения. В Южной Азии мелкая коррупция на этапе поставки электроэнергии розничным потребителям на деле оказывается не такой уж мелкой. Предполагаемые убытки от утечек в этом звене на несколько порядков выше потерь, связанных с неэффективностью и коррупцией на этапах генерирования и передачи. Поэтому борьба с коррупцией в Южной Азии может быть более эффективной, если сосредоточить внимание на этапе распределения.

Обсуждение в главе 1 поставок основных лекарств в сектор здравоохранения также указывает на то, что разные страны имеют разные точки риска. Анализ цепочки создания стоимости в фармацевтическом секторе и секторе здравоохранения в Хорватии показывает, что этап отбора лекарств более уязвим

с точки зрения коррупции, чем их закупка. Однако в Македонии и Черногории ситуация прямо противоположна. То же самое можно сказать и об управлении государственными финансами. Как показывает глава 8, неэффективные системы управленческого контроля и надзора являются самым слабым звеном в Бангладеш, в то время как в Киргизии слабым звеном является отсутствие внутреннего контроля.

Один из способов разобраться в многообразии профилей — это взглянуть на них в контексте цепочки создания стоимости для конкретного сектора. Представьте себе цепочку из трех звеньев, т. е. трех последовательных фаз или этапов. В одних странах серьезные проблемы могут концентрироваться в первом и третьем звене, в других — только в третьем и т. д. Всего возможно семь комбинаций областей, уязвимых для коррупции²⁴.

Из этого следует, что стратегии реформ неизбежно варьируют в зависимости от относительного веса точек принятия решений на протяжении всей цепочки. Благодаря тому, что вес меняется вместе с сектором и страной, маршрутная карта помогает адаптировать стратегию к конкретным условиям. Повышение прозрачности в сфере государственных закупок, или налогового администрирования, или поставки основных лекарств имеет разное содержание в разных странах и может потребовать разных стратегий.

Борьба с коррупцией — это устранение недостатков управления, а не ловля жуликов

Хотя в значительной мере беспокойство международных финансовых институтов, организаций-спонсоров, должностных лиц и граждан связано с тем злом, которое несет коррупция, и ее негативным воздействием на рост экономики и борьбу с бедностью, стратегии борьбы с коррупцией нацелены на улучшение систем государственного управления. Глава 5, посвященная дорожно-транспортному сектору, ясно иллюстрирует эту мысль. Меры по обузданию коррупции сосредотачиваются на уровне проекта: рационализируются процедуры закупок, ужесточается контроль платежных процессов, быстрее и регулярнее проводятся аудиторские проверки. Однако проблемы на уровне проекта вызваны недостатками на уровне управления агентством, сектором и страной.

Укрепление электоральных институтов крайне важно для реформ в секторах

На уровне стран плохие избирательные законы (или плохое соблюдение хороших законов) делают выборы очень дорогими, заставляя должностных лиц искать источники финансирования избирательных кампаний. Последствия проявляются на уровне секторов. В частности, в дорожном секторе, где политика и регулирование часто меняются, а ежегодные бюджетные ассигнования перераспределяются. Даже специальные дорожные фонды, созданные для изоляции финансирования ремонта и восстановления дорог от политического влияния, подвергаются давлению. На уровне агентств эта проблема может влиять на кадровые назначения в министерство, отвечающее за работы. В отсутствие системы найма на работу и продвижения по службе, основанной на учете заслуг, неквалифицированные лица могут попасть в министерство

благодаря политическим связям. Такие сотрудники часто становятся «глазами и ушами» своих политических покровителей внутри министерства и делают возможными мошенничество с конкурсными заявками и другие коррупционные схемы. Таким образом, проекты в дорожном секторе попадают под сильный нажим еще до стадии проектирования. Короче говоря, слабые электоральные институты могут поощрять приватизацию государства, которая, как правило, происходит на уровне секторов, а это в свою очередь может усиливать коррупцию на уровне агентств или проектов. Любые последовательные усилия по значительному сокращению коррупции, таким образом, требуют реформы управления на всех уровнях — проектов, агентств, секторов и страны.

Долгосрочные результаты реформ сектора зависят от улучшения правовой и судебной системы

Продвижение правовой и судебной реформ не без основания является приоритетом для многих спонсоров. Как показывают исследования, в отсутствие хороших законов и отлаженных систем судопроизводства и обвинения нет верховенства закона, сдерживаются инвестиции и социальноэкономическое развитие. Многие главы книги подтверждают этот аргумент и подчеркивают необходимость безотлагательного проведения правовой и судебной реформ. Для сдерживания коррупции необходимо воспрепятствовать участию людей в незаконной деятельности. Идет ли речь о строительных фирмах, вступивших в сговор для получения контракта на строительство дорог, чиновниках, ворующих медицинские товары, налоговых инспекторах, преследующих налогоплательщиков, должностных лицах, покрывающих незаконную вырубку лесов, или банках, пропускающих подозрительные операции, люди не перестанут вымогать взятки, пока вероятность преследования и осуждения остается низкой.

Как показывает изучение прецедентов, административные и процессуальные реформы способны ослабить коррупцию. Но подобные усилия должны дополняться улучшением правоприменительной практики. Плохо функционирующая правовая и судебная система создает возможности для противодействия и отмены реформ. Например, создание полуавтономного налогового ведомства может улучшить обслуживание налогоплательщиков и собираемость налогов, но неэффективная или коррумпированная судебная система сводит на нет все достижения: если масштаб преследования и наказания за уклонение от уплаты налогов останется прежним, у налогоплательщиков будет стимул взятаться за старое. В конце концов, это подрывает доверие к новому агентству и открывает двери для нежелательного вмешательства (со стороны коррумпированных должностных лиц), что отрицательно сказывается на реформах.

Уменьшение возможностей для коррупции в секторах требует значительных реформ в области государственного управления

В течение нескольких лет при поддержке ряда спонсоров консорциум (чью работу координирует Всемирный банк) занимается разработкой набора индикаторов — индикаторов государственных расходов и финансовой подотчетности, —

которые помогают странам выявлять слабые места в бюджетных системах и следить за результатами реформ, направленных на устранение недостатков. Эти индикаторы предназначены главным образом для отслеживания успехов в повышении эффективности бюджетной системы страны от формирования бюджета до его исполнения. В главе 8 показано, как использовать эти индикаторы для выявления потенциального риска коррупции, связанного с конкретными недостатками в государственном управлении, такими как неадекватные системы управленческого контроля и отсутствие внешнего надзора. Индикаторы в основном сигнализируют о проблемах государственного управления и лишь косвенно указывают на коррупционные риски. В числе рекомендаций, приведенных в этой главе, — повышение прозрачности бюджета, приведение планов по развитию в соответствие с бюджетом, введение систем учетного и внутреннего контроля, внутреннего аудита и отчетности, обеспечение внешнего надзора. Таким образом, уменьшение риска коррупции в бюджетной сфере связано в первую очередь с совершенствованием государственного управления. Отсюда можно сделать вывод, что на «очистку» бюджетной системы необходимы годы, если не десятилетия, поскольку она связана с множеством реформ государственного управления, осуществление каждой из которых может быть проблематичным.

В области налогового администрирования результативные меры по сдерживанию коррупции приобрели вид не антикоррупционных реформ, а реформ в сфере управления, направленных главным образом на увеличение собираемости налогов. В главе 10 анализируются результаты создания правительством Боливии полуавтономного налогового агентства, единственная цель которого состояла в повышении собираемости налогов. Новое агентство — Национальная налоговая служба была учреждена в рамках правительственного Проекта институциональных реформ, нацеленного на повышение эффективности работы государственного сектора в целом. Национальная налоговая служба должна была дать налоговым органам возможность нанимать и увольнять сотрудников в зависимости от результатов их работы, платить хорошую зарплату, ввести новые бизнес-процессы, основанные на информационных и коммуникационных технологиях, и в целом создать новую организационную культуру.

С учреждением нового агентства собираемость налогов повысилась и попутно сократилась коррупция. В главе поставлен вопрос, сможет ли такая ситуация сохраниться надолго, учитывая переменчивую политическую погоду в Боливии. Опыт с полуавтономными налоговыми агентствами в других странах неоднозначен. В Перу и Южной Африке индикаторы показывают постоянный положительный рост показателей по сравнению с дореформенным периодом. Но в таких странах, как Танзания, Уганда и Венесуэла, показатели со временем стали снижаться (DFID, 2005). В конце концов, более активное вмешательство правительства может влиять на способность полуавтономного налогового агентства поддерживать показатели на новом, более высоком уровне.

Такое вмешательство также важно для решения проблемы невыхода на работу учителей. В главе 2 обсуждается влияние «ангажированности» политики и регулирования, закупок, управления персоналом и неэффективности систем контроля на поведение школьных учителей, в частности, уровень прогулов.

Политика, приводящая к дисбалансу ассигнований в ущерб интересам более бедных или отдаленных регионов (как правило, под давлением политических сил), к появлению плохо построенных школ, отсутствию учебников, задержкам зарплаты и отсутствию официального контроля, влияет на уровень прогулов. Работа по совместительству, отсутствие без уважительных причин или по чьей-либо просьбе (например, местных должностных лиц) является формами бюрократической коррупции. Однако движущие факторы кроются в сфере государственного управления.

Коррупция в секторах с высокой экономической рентой может иметь огромное отрицательное влияние на государственное управление в целом

В секторах, где экономическая рента необычайно высока, коррупция может привести к постепенному ослаблению институтов, созданных для регулирования этих секторов, а в худшем случае — к краху всей государственной системы. Хорошо функционирующий институт регулирования ограничивает коррупцию, оказываясь на пути больших денег. Лица, стремящиеся извлечь выгоду с помощью незаконных действий, крайне заинтересованы в ослаблении, если не уничтожении подобного института. Это относится, в частности, к лесному и нефтегазовому сектору, так как в каждом из них экономическая рента необычайно высока, а природные ресурсы расположены географически компактно, что облегчает незаконное извлечение выгоды. В главе 3 рассматриваются случаи, когда агентства, занимающиеся регулированием в лесном секторе, имели неплохой начальный потенциал, но со временем лишались ресурсов и теряли полномочия, что в конце концов вело к массовому уходу квалифицированного персонала и ухудшению работы агентства, в то время как незаконные вырубки не ослабевали. С учетом размера экономической ренты такое разрушение регулирующего агентства может распространиться и на другие связанные с ним регулирующие органы, занимающиеся, например, оформлением правового титула на землю и управлением государственными землями.

В странах с крупными запасами нефти, как говорится в главе 6, эти ресурсы оказывают на государственное управление огромное воздействие, выходящее далеко за рамки сектора. В такой ситуации политическая элита и высшие чиновники склонны ослаблять, если не ликвидировать, регулирование, которое может ограничивать их возможности по получению взяток. Суммы, фигурирующие в нефтяном бизнесе, настолько огромны, что комиссии, законные или незаконные, в \$1 млрд выглядят незначительными и трудно обнаружимыми. В абсолютном выражении суммы так велики, что денег хватит на подкуп практически всех институтов страны, включая не только регулирующие органы, контролирующие сектор, но и защитников закона — полицию, суд и военных. Это подтверждается опытом ряда нефтедобывающих стран, где политическая ситуация ухудшилась настолько, что начались общественные беспорядки, система государственного управления в той или иной мере развалилась, а вся деятельность стала сводиться к насилию и борьбе различных группировок за контроль над нефтью. Отсюда можно сделать вывод, что в странах, имеющих богатые природные ресурсы, важно решить проблемы управления в секторах, связанных с ресурсами.

Эффективные реформы государственного управления требуют совместимости побудительных мотивов

Экономисты давно говорят о том, что для успеха любого проекта необходимо соответствие предпочтений всех участвующих целям или задачам этого проекта. Многие решения классической проблемы «принципал–агент» основываются на идее совместимости побудительных мотивов. Механизмы стимулирования, совместимые с предпочтениями как принципала, так и агента, должны подталкивать агентов к таким действиям, которых ожидают принципалы²⁵. В ряде глав этой книги рассматриваются различные феномены — лидерство, окна возможности и приведение законов и политики в соответствие с потенциалом, которые по существу указывают на важность совместимости побудительных мотивов для реформ государственного управления.

Лидерство

Во многих кейсах, посвященных успешным или неудачным реформам государственного управления, лидерство называют одним из их важнейших факторов. Сильные и высокомотивированные лидеры стали одной из основных причин удачной институциональной реформы Национальной налоговой службы Боливии, реформы государственной электрогенерирующей компании штата Андхра-Прадеш (Индия) и реформ образовательного сектора Уганды, основанных на контроле государственных расходов. В случае Национальной налоговой службы лидером реформ стал его глава, в Андхра-Прадеш — главный министр, а в случае Уганды — высшие чиновники министерства финансов. Все три кейса иллюстрируют важность высокой мотивации лидеров для продвижения реформ, а также политического опыта для их структурирования таким образом, чтобы побудительные мотивы заинтересованных сторон соответствовали успешному осуществлению реформ. Если бы лидеры относились к реформам равнодушно или выступали против них, реформы застопорились бы или так и не начались, каким бы хорошим ни был замысел. Крайне важно, чтобы лидеры хотели осуществить реформы, чтобы реформы соответствовали их личным устремлениям.

Окна возможности

Еще один феномен, часто упоминаемый в анализе реформ государственного управления, это так называемые окна возможности. Сложные реформы часто начинают во время кризиса, как в случае модернизации государственного сектора и Национальной налоговой службы Боливии, таможенной реформы в Российской Федерации и энергосистемы в Андхра-Прадеш. Считается, что во время кризиса появляются окна возможности, которые могут быстро исчезнуть, поэтому нужно пользоваться моментом. По сути, окна возможности отражают изменение побудительных мотивов различных заинтересованных сторон, которое способствует проведению планируемых реформ. Кризис меняет соотношение (индивидуальных) издержек и выгоды, позволяя реформаторам осуществлять институциональ-

ные изменения, невозможные ранее. Короче говоря, кризис меняет индивидуальные побудительные мотивы, делая их более совместимыми с реформами.

Главный вывод, который можно сделать из этого феномена, заключается в том, что выбор реформ должен быть более прагматичным. Так называемые «первые из лучших» реформы могут слишком сильно не соответствовать побудительным мотивам заинтересованных сторон и, таким образом, быть обреченными на провал. Второй, третий и даже четвертый вариант решений может дать более значительный результат. Иногда лучше всего просто воздержаться от каких-либо действий.

Потенциал

Пожалуй, одним из наиболее недооцененных факторов, снижающих устойчивость реформ государственного управления, является потенциал. Под потенциалом в данном случае подразумевается способность (в смысле человеческих и финансовых ресурсов) выполнения намеченной задачи на уровне агентства или правительства. История реформ государственного управления полна рассказов о неудачных попытках переноса лучшего опыта развитых стран в развивающиеся страны. Глава 3, посвященная лесному сектору, и глава 12, посвященная отмыванию денег, наглядно иллюстрируют эту проблему. Хорошие законы по управлению лесным хозяйством и законы по противодействию отмыванию денег все чаще принимаются в развивающихся странах без учета способности этих стран обеспечить их выполнение. Суды и полиция имеют недостаточно ресурсов, среди юристов и сотрудников правоохранительных органов мало хорошо подготовленных специалистов, а системы управления неэффективны. Столкнувшись с этими препятствиями, судьи, прокуроры, полиция и следователи мало что могут сделать. Перед лицом закона, применение которого находится за гранью их возможностей, они предпочитают игнорировать его, откладывая выполнение или, что еще хуже, пользоваться тем, что закон не применяется на практике. Короче говоря, их побудительные мотивы не совместимы с правоприменительными требованиями.

Этот феномен довольно широко распространен. Во многих странах были введены сложные налоговые кодексы в расчете на то, что они обеспечат справедливость и перекроют все известные лазейки. Однако в большинстве этих стран нет необходимого потенциала для выполнения такого кодекса (см. World Bank, 1991; Tanzi, 2001). Для них было бы лучше принять более простой кодекс, который, несмотря на недостатки, было бы легче осуществлять. Продвижение унифицированных тарифов в 1980-х гг. было отчасти признанием этого несоответствия.

Бухгалтерский учет — это не подотчетность: вмешательство со стороны предложения может быть более эффективным, когда оно соответствует механизмам на стороне спроса

Совершенствование систем и процессов учета и бюджетирования является одной из основных задач в борьбе с коррупцией. В самом деле, борьба начинается с документирования, мониторинга и отчетности о движении бюджет-

ных средств. Большинство спонсоров и правительств оказывают значительную поддержку и прикладывают усилия для улучшения работы соответствующих систем. Признавая важность этих усилий, нужно отметить, что эффективное выполнение этих задач требует, чтобы правительство, в частности его исполнительная ветвь, было подотчетно за результаты и итоги деятельности²⁶.

В области закупок и бюджетирования, центральной части многих реформ на стороне предложения, роль внешних заинтересованных сторон в мониторинге бюджетных процессов и их результатов приобретает все большую важность. В главе 8 показано участие (и его полезность) неправительственных организаций в полном бюджетном цикле — с момента подготовки до исполнения, как на местном, так и на национальном уровне. В главе 9 обобщаются ключевые механизмы, эффективно используемые при внешнем мониторинге государственных закупок. Правительства начали конструктивно использовать инструменты гражданского общества для улучшения проведения государственных закупок, начиная с заключения «пактов добропорядочности» участниками крупных правительственных тендеров и привлечения внешних наблюдателей к проведению конкурсов и участию в конкурсных комиссиях и заканчивая распространением понятно изложенных правил закупок.

На уровне секторов растет понимание полезности использования инструментов гражданского общества для мониторинга выпуска продукции сектора. В главе 2 предлагается стратегия, направленная на создание системы управления информацией в сфере образования (вмешательство со стороны предложения) и привлечение родителей учеников к управлению школами (механизм на стороне спроса) в качестве средства сокращения невыхода на работу учителей. В главе 5 представлена идея привлечения внешних сторон с дополнительными навыками и опытом, которые помогают сдерживать незаконное и нежелательное политическое вмешательство, нередко наблюдаемое по всей цепочке создания стоимости в дорожном секторе. В главе 7, посвященной водоснабжению, и главе 4, посвященной обеспечению электроэнергией, рекомендуется использование механизмов участия на местном уровне с целью сдерживания коррупции. В секторе водоснабжения программа развития кемаатанов (административных единиц) в Индонезии (Kecamatan Development Program) иллюстрирует потенциальную эффективность мониторинга со стороны местных жителей в сочетании с системой удовлетворения жалоб²⁷. В области энергоснабжения диалог обычных граждан и правительства на тему политических вопросов и решений в Бангалоре (Индия) оказался эффективным в продвижении реформ на уровне агентств и сокращении возможностей для коррупции.

В последние годы специалисты и политики начали понимать важность свободы информации, и все больше развивающихся стран принимают соответствующие законы²⁸. Доступность информации необходима для повышения прозрачности в государственном секторе. Но, как отмечается в нескольких главах, этого недостаточно. Для усиления подотчетности информация должна быть понятна и основным участникам, и широкой публике. Информационный пробел могла бы заполнить специализированная неправительственная организация, которая со временем, вероятно, приобрела бы значительную важность.

Вывод: система прозрачных и поддающихся контролю результатов является основой усиления подотчетности

Основанная на результатах система информации о планируемых затратах, продуктах и финансовых итогах на уровне сектора и проекта может значительно сократить вероятность использования денежных средств в коррупционных и мошеннических целях. В подобных системах детализированная база и прогнозная информация обычно представлены до самого низкого уровня, чтобы широкие массы могли осуществлять контроль через механизмы на стороне спроса, рассмотренные выше. В ряде глав отмечается полезность ключевой информации, которую можно использовать для формирования широкого спроса на более качественные услуги. Например, в электроэнергетическом секторе информация о технических и нетехнических потерях на этапах распределения и выставления счетов может мобилизовать публику и лидеров на поддержку реформ. Информация о том, сколько бюджетных средств доходит до конечных получателей, может дать мощный импульс реформам в социальном секторе. Система, основанная на результатах, как правило, включает в себя этот тип информации и сама по себе может быть базой усиления подотчетности в государственном секторе.

Маршрутная карта является полезной платформой для разработки системы, основанной на результатах. Она отображает фазы проекта или программы и содержит сигнальные индикаторы, которые часто могут использоваться в качестве промежуточных результатов. К таким индикаторам относятся, например, фактический объем средств на основные лекарства, поступивший на места, время на проведение конкурса, фактическая протяженность построенных дорог против запланированной, фактическая стоимость экспортированного леса против стоимости леса, вырубленного с целью экспорта, объем возврата НДС при реэкспорте против стоимости экспортируемых товаров.

Международное сотрудничество, особенно с участием транснациональных компаний и правительств развитых стран, может быть необходимым для противодействия коррупции в секторах, где рента в условиях дефицита чрезмерно высока, а предложение и спрос находятся на разных полюсах

Учитывая, что у взяточничества две стороны — тот, кто дает, и тот, кто берет, в 1999 г. Transparency International начала составлять индекс взяточдателей. Таким образом, эта организация признала роль, которую сыграли транснациональные компании из развитых стран в распространении коррупции, как правило, крупномасштабной, в развивающихся странах. В главе 3 этот феномен проиллюстрирован очень ярко. Поскольку мировой спрос на продукцию лесной промышленности превышает запасы древесины, экономическая рента в лесном секторе очень высока. Как подсказывает экономическая теория, такая ситуация — золотое дно для коррупции. Спрос на лесоматериалы в основном генерируют развитые страны, в то время как значительная часть предложения, особенно редких пород дерева, таких как тик, приходится на развивающиеся страны. Как показывает анализ цепочки создания стоимости, жизненный цикл

незаконно срубленного дерева имеет ряд четких взаимосвязанных этапов превращения дерева в конечный продукт. В какой-то момент дерево чудесным образом меняет свой статус с незаконного на законный. Этот этап характеризуется рыночным обменом между иностранным покупателем и местным брокером²⁹. Покупатель имеет очень сильный стимул дать взятку, чтобы получить незаконную древесину. Например, в Индонезии древесина, продаваемая местному брокеру по \$2,20 за кубометр, в конце концов превращается в продукты, идущие в США по \$1000 за кубометр. На этом так называемом «волшебном» этапе иностранный брокер обычно покупает «незаконную» необработанную древесину по \$160 за кубометр у индонезийского брокера и затем законно перепродает иностранной компании, занимающейся обработкой древесины, по \$710 за кубометр. При такой ренте любые попытки обуздать коррупцию в секторе требуют привлечения правительств как развитых, так и развивающихся стран. Инициатива по управлению правоприменением в лесном секторе является попыткой наладить необходимое сотрудничество³⁰.

Из всех секторов, рассмотренных в этой книге, нефтегазовый сектор нуждается в международном сотрудничестве, пожалуй, больше других. Как говорится в главе 6, геополитические интересы правительств развитых стран в сочетании со стремлением принадлежащих к развитому миру частных компаний к максимизации прибылей привели к международной ситуации, которая поощряет и питает приватизацию государства и коррупцию невиданного размаха. Объем глобальных операций в нефтяном секторе может достигать триллионов долларов в год, а рента в условиях дефицита примерно в четыре-пять раз превышать фактическую себестоимость производства. Большая часть спроса исходит со стороны развитых стран. Только на США приходится четверть этого спроса.

Большая часть предложения находится на стороне развивающихся стран: 60% запасов нефти и газа сосредоточено на Ближнем Востоке, в Нигерии и Венесуэле. Чрезвычайно высокая прибыль, которую можно получить в данном секторе, делает ее крайне притягательной для коррупции. Прибыли побуждают огромные частные компании из развитых стран влиять на политику своих правительств в отношении операций с нефтью. Компании подталкивают правительства развитых стран к принятию мер по защите и обеспечению безопасности нефтедобывающих стран в обмен на право доступа к нефти, необходимой для экономики. Они привлекают известных брокеров для посредничества между крупными транснациональными компаниями и правительствами развивающихся стран и чиновниками. Они предлагают чиновникам из развивающихся стран, особенно занимающим высшие посты, «продать с аукциона» право доступа к нефтяным запасам их стран покупателю, предложившему наивысшую цену. Они склоняют международные банки к тому, чтобы те закрывали глаза на коррупционные сделки. В такой обстановке коррупцию невозможно уменьшить без сотрудничества множества сторон как в развитых, так и в развивающихся странах и без создания международной структуры регулирования глобального рынка нефти и газа.

В области здравоохранения рента, связанная с дефицитом, возникает во многом из-за неэластичности спроса на основные лекарства в развиваю-

щихся странах и небольшого числа законно действующих транснациональных фармацевтических компаний. Такое несоответствие спроса и предложения создает возможности для коррупции. Анализ цепочки создания стоимости, приведенный в главе 1, показывает, что взяточничество и мошенничество со стороны фармацевтических компаний могут возникнуть на этапах от регистрации лекарства до отбора лекарств, их распределения и отпуска по рецептам — цепочка предоставляет массу возможностей для коррупции. На стадии регистрации и отбора у крупных производителей лекарств достаточно стимулов для подкупа чиновников правительств развивающихся стран. По этой причине Merck, одна из крупнейших транснациональных фармацевтических компаний, начала сотрудничать с организацией Transparency International, чтобы совместно с другими международными производителями прекратить подкуп правительств развивающихся стран. На этапах закупок и распределения всплывает более серьезный феномен: производство фальсифицированных или не соответствующих стандарту лекарств для продажи в развивающихся странах. Из-за несимметричности информации у пользователей и производителей последним сравнительно просто продавать не соответствующие стандарту или фальсифицированные лекарства. Это привело к появлению безответственных компаний (местных и международных), чьей единственной целью является использование этой проблемы рынка³¹. Регулирование со стороны правительств здесь крайне важно. Поэтому, как говорит экономическая теория, оно тоже становится причиной развития коррупции.

Любой подход к решению данной проблемы требует международного сотрудничества в той или иной форме. Это четко понимает Международная федерация производителей фармацевтической продукции, учредившая программу мониторинга и исследования с целью противодействия продаже фальсифицированных и не соответствующих стандарту лекарств, и Всемирная организация здравоохранения, недавно инициировавшая активную антикоррупционную программу, отчасти в качестве шага на пути к развитию международных соглашений о сотрудничестве с целью борьбы с мошенничеством в области обеспечения лекарствами в развивающихся странах.

Как показывает глава 9, сфера государственных закупок сильно подвержена коррупции. Ситуация обостряется во время крупномасштабных закупок в развивающихся странах, как правило, инфраструктурных, где в конкурсах могут участвовать только известные международные компании. Учитывая масштаб подобных проектов, правительственные чиновники испытывают невероятное искушение отдать контракт в обмен на значительные побочные платежи. Манипуляции могут происходить в любом звене цепочки закупок — от разработки проекта до выполнения контракта. Например, на стадии разработки требования контракта могут быть составлены в пользу технологий конкретной фирмы. На стадии осуществления условия контракта «могут быть изменены в силу непредвиденных обстоятельств». Искушение для нескольких крупных компаний вступить в сговор и разделить полученную в результате ренту также может оказаться непреодолимым.

В этих случаях сдерживать коррупцию очень трудно, если только все стороны не договорятся воздерживаться от незаконного поведения. Именно с этой

целью Transparency International разработала так называемый пакт добропорядочности, предусматривающий принятие определенных обязательств. Организация называет пакт добропорядочности «инструментом, направленным на предотвращение коррупции в области государственных заказов. Он предполагает заключение соглашения между правительством или правительственным департаментом (на федеральном, национальном или местном уровне) и всеми участниками конкурса на выполнение государственного заказа. В нем содержатся права и обязательство не платить, не предлагать, не вымогать и не принимать взятки, не участвовать в сговорах с конкурентами с целью получения контракта и не участвовать в незаконной деятельности во время исполнения контракта. Пакт также предлагает систему мониторинга, обеспечивающую независимый контроль и подотчетность» (http://www.transparency.org/global_priorities/). Пакты добропорядочности успешно применялись при заключении крупномасштабных правительственных контрактов в ряде латиноамериканских стран, в том числе в Аргентине, Колумбии, Эквадоре и Мексике.

Доходы от мелкой коррупции можно отмыть на месте, не привлекая внимания. Но крупные суммы денег, связанные с коррупцией в секторах с высокой экономической рентой, обычно необходимо вывезти из страны: откат в размере нескольких миллионов долларов не просто спрятать в своей стране. Такие деньги, скорее всего, будут отмываться за границей. Как говорится в главе 12, отмывание денег часто зависит от финансовых систем и деловой практики других стран. Это сложный международный механизм, созданный с целью заматания следов, который способствует возникновению крупномасштабной коррупции. Отсюда следует, что крупномасштабную коррупцию невозможно эффективно сдерживать, не говоря уже о предотвращении, без усилий многих сторон в различных странах мира, направленных на борьбу с отмыванием денег.

КОММЕНТАРИИ

1. Расширенный обзор исследований в сфере коррупции см. в World Bank (2006) и Amundsen and Fjelstad (2000).
2. Компиляцию более ранней научной литературы о коррупции в политике см. в Heidenheimer, Johnston, and Levine (1989).
3. Значительные теоретические и практические исследования в сфере коррупции проводятся с 1970-х гг. Например, большая часть работ на тему погони за экономической рентой, хотя и посвящена непосредственно приватизации государства, по существу затрагивает концептуальные вопросы. Крупные междоународные эконометрические исследования начали появляться только в середине 1990-х гг. главным образом в результате того, что стали доступны необходимые данные.
4. Агентство International Country Risk Guide (ICRG), данные которого активно используются в количественных исследованиях, начало составлять свои обзоры в 1980 г. Агентство Business Environmental Risk Intelligence (BERI) начало составлять основанные на опросах индексы, связанные с деятельностью правительств, в начале 1980-х гг. Аналитическая компания Economist Intelligence Unit начала предоставлять схожие данные примерно

- в то же время. Более свежие дополнительные источники см. в материалах Political Risk Consulting (<http://www.asiarisk.com>) и World Economic Forum (<http://www.weforum.com>).
5. В результате объединения множества индивидуальных переменных шесть индикаторов, как правило, имеют значительно меньшие пределы погрешности, чем любое индивидуальное измерение.
 6. Также проводился ряд сравнительных исследований стран в связи с противодействием коррупции. Они, хотя и не подтверждены статистически, обеспечивают эмпирический анализ реформ и стратегий. См., например, Bhargava and Bolongaita (2004) и Quah (2003).
 7. Похожие аргументы см. в Woodruff (готовится к выпуску).
 8. Близкие по теме статьи см. в Anderson, Reid, and Ryterman (2003) и Evans and Rauch (1999).
 9. Подробную дискуссию о стремлении к получению ренты, его причинах и последствиях см. в Rowley, Tollison, and Tullock (1988).
 10. Дискуссию о коррупции в процессе приватизации в бывшем Советском Союзе см. в Hoffman (2002).
 11. Обеспокоенность по поводу отсутствия прозрачности и подотчетности возникло у специалистов-практиков и ученых, заинтересованных в разработке практических мер по сокращению коррупции. Теоретически эти концепции можно привязать к основным проблемам информационной несимметричности и несовершенства информации. Экономисты исследуют множество вариантов и проявлений этих проблем уже более двух десятков лет. Но на удивление мало кто из них использовал сложные аналитические инструменты, разработанные для подобных случаев, и применял их в сфере управления и коррупции (см. Tirole, 1992). Одним из исключений является область государственных закупок, где экономисты, прошедшие подготовку в области новой организации промышленности и специализирующиеся на теории аукционов, проанализировали неэффективность и потери (и, таким образом, коррупцию), поразившие государственные закупки в результате информационной несимметричности (участники конкурсов больше знают о действительной цене и качестве своих предложений, чем агенты по государственным закупкам) или неполноте информации (необходимость составления неполных контрактов, когда закупается комплексный продукт или услуга). См., в частности, Lafont and Tirole (1993); Porter and Zona (1993); Bushnell and Oren (1994); Crocker and Reynolds (1993); Bajari and Tadelis (2001); Bajari, Houghton, and Tadelis (2006). Интересное эмпирическое наблюдение, связывающее закупки, несимметричную информацию и политические структуры, можно найти также в Huytinen, Lundberg, and Toivanen (2006).
 12. Эти методики по определению Джонстона (Johnston, 2001) можно рассматривать в качестве индикаторов второго поколения — измерителей, которые взаимосвязаны с коррупцией и могут быть более объективно оценены. Обзор инвестиционного климата и обзор карточек отзывов основаны на опросах пострадавших — например, фирм или граждан, непосредственно столкнувшихся с коррупцией — и, таким образом, обеспечивают более

подробную информацию, чем обзоры, основанные на восприятии. Обзор расходования средств госбюджета основан на данных о расходах.

13. Описание обзора инвестиционного климата и обзоров (и их результатов), проведенных к настоящему времени, см. в разделе Survey Methodology сайта Doing Business (<http://www.doingbusiness.org/>).
14. Дополнительную информацию см. на <http://www.worldbank.org/eca/econ>.
15. Этот подход был разработан и представлен в середине 1990-х гг. Public Affairs Centre (РАС) в Бангалоре, Индия, в качестве инструмента стимулирования конкуренции между муниципальными агентствами по оказанию услуг и улучшения их работы (Paul, 1995). Результаты последнего обзора, обобщенные Андерсоном и Греем (Anderson and Gray, 2006), показывают, что в нескольких областях был достигнут прогресс и что коррупция, в общем, сокращается в значительном числе стран данного региона.
16. Обзоры карточек отзывов составлялись в других индийских городах, в том числе в Дели, Калькутте и Мумбаи, а также в 11 городах-спутниках Манилы. Три раза обзоры проводились в Бангалоре: первый, в котором установили критерии, — в 1995 г., второй — в 1999 г. и третий — в 2002 г. Результаты показывают значительное улучшение качества услуг со временем, в том числе уменьшение случаев взяточничества (см. резюме в World Bank, 2005).
17. О применении этого инструмента в Уганде см. Reinnika and Svensson (2004).
18. Например, в Уганде первый обзор расходования средств госбюджета, подготовленный в 1996 г., показал, что только 22% ассигнований, не связанных с зарплатой, выделенных районным начальным школам, достигли получателей. Обзор 2001 г. показал, что утечка средств составляет уже менее 20%, а значит, оздоровительные меры, принятые в интервале между обзорами, оказали реальное и значительное воздействие (Reinnika and Svensson, 2006).
19. Этот отчет был подготовлен при поддержке Агентства международного развития США.
20. В книге Спектора (Spector, 2005) глава, посвященная сектору здравоохранения, наиболее близка предложенному здесь подходу.
21. Или же это может быть точка зрения чиновников, которые заинтересованы в проведении антикоррупционных реформ в конкретном контексте или перед которыми поставлена такая задача.
22. В некоторых ситуациях сюда также может входить выполнение контракта как в случае изменения заказа.
23. Иногда административную коррупцию также называют бюрократической коррупцией.
24. Общее количество возможных комбинаций (в этом примере три) составляет $\sum_{k=1}^3 (n - k)!k!$, где n — общее число звеньев в цепочке, k — число звеньев в конкретной комбинации, пораженных коррупцией.
25. Во многих случаях предпочтения агента отличаются от предпочтений принципала. Если принципал может наблюдать за агентом 100% времени, то проблемы не возникает, потому что агент будет выполнять распоряжение

принципала. Однако следить за каждым действием агента дорого, а если не делать этого, то у агента появится возможность действовать вопреки желаниям принципала, когда тот «не смотрит». Чтобы решить эту проблему, принципалу нужно разработать эффективную недорогую систему мониторинга, обеспечивающую подчинение агента, т. е. механизм совместимости побудительных мотивов.

26. Авторы выражают благодарность Джунаиду Ахмеду, поднявшему этот важный вопрос на тренинге по государственному управлению и борьбе с коррупцией, который проводился при поддержке Департамента программ обучения Всемирного банка в Азии 26–27 июня 2006 г.
27. Программа развития кекаматанов — проект развития, основанный на участии граждан, когда жители деревень сами выбирают объекты, и направленный преимущественно на строительство дорог и организацию водоснабжения.
28. На тему раскрытия информации об активах и доходах чиновников см., например, раздел Assets Disclosure by Public Officials на сайте Всемирного банка, посвященном правовым вопросам: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/IncomeAssetDisclosurein-WBClientsofJune62006.pdf>.
29. Оти (Auty, 2006) отмечает, что работа институтов в богатых природными ресурсами странах ухудшается заметнее, если рента создается в «точечном источнике» ресурсов (капиталоемкой и концентрированной собственности), по сравнению с «распределенным источником» (например, земель, занятой крестьянскими хозяйствами). Ресурсы, требующие немедленной обработки (сахарный тростник, лес, рыба), имеют определенные признаки «точечных источников». Рента, полученная из «точечных источников», не распределяется среди населения, и ее наличие часто ведет к разрушению институтов.
30. Потенциал использования международных соглашений по сдерживанию коррупции проявляется в опыте стран с переходной экономикой, желающих вступить в Европейский союз. Индикаторы качества государственного управления, предложенные Институтом Всемирного банка (2006 г.), показывают, что общее состояние управления улучшилось в странах с переходной экономикой, стремящихся вступить в Европейский союз (и, таким образом, вынужденных выполнять действующие в нем стандарты государственного управления).
31. Это не означает, что более известные компании не занимаются мошенничеством. Некоторые из них известны тем, что выбрасывали на рынки развивающихся стран лекарства, забракованные органами здравоохранения их собственных стран.

ЛИТЕРАТУРА

- Amundsen, Inge, and Odd-Helge Fjeldstad. 2000. «Corruption: A Selected and Annotated Bibliography.» Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway. <http://www.eldis.org/static/DOC7818.htm>.

- Anderson, James H., and Cheryl Gray. 2006. *Anticorruption in Transition 3: Who Is Succeeding and Why?* Washington, DC: World Bank.
- Anderson, James, Gary Reid, and Randi Ryterman. 2003. *Understanding Public Sector Performance in Transition Countries: An Empirical Contribution*. Washington, DC: World Bank.
- Auty, R. M., ed. 2006. *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Bajari, Patrick, and Steve Tadelis. 2001. «Incentives vs. Transactions Costs: A Theory of Procurement Contracts.» *Rand Journal of Economics* 32 (3): 287–307.
- Bajari, Patrick, Stephanie Houghton, and Steve Tadelis. 2006. «Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis.» NBER Working Paper 12051, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bhagwati, Jagdish. 1982. «Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities.» *Journal of Political Economy* 90 (5): 988–1002.
- Bhargava, Vinay, and Emil Bolongaita. 2004. *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action*. Washington, DC: World Bank.
- Bushnell, James, and Shmuel Oren. 1994. «Bidder Cost Revelation in Electric Power Auctions.» *Journal of Regulatory Economics* 6 (1): 5–26.
- Campos, J. E., Donald Lien, and Sanjay Pradhan. 1999. «The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters.» *World Development* 27 (6): 1059–1067.
- Crocker, Keith, and Kenneth Reynolds. 1993. «The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement.» *RAND Journal of Economics* 24 (1): 126–146.
- DFID (Department for International Development, United Kingdom). 2005. «Revenue Authorities and Taxation in Sub-Saharan Africa: A Concise Review of Recent Literature for the Investment, Competition and Enabling Environment Team.» London.
- Evans, Peter, and Jim Rausch. 1999. «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth.» *American Sociological Review* 64 (55): 748–765.
- Gupta, Sanjiv, Hamid Davoodi, and Rosa Alonso-Terme. 2002. «Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?» In *Governance, Corruption, and Economic Performance*, ed. G. Abed and S. Gupta, pp. 458–486. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Gyimah-Brempong, Kwabena. 2002. «Corruption, Economic Growth, and Income Inequality in Africa.» *Economics of Governance* 3 (3): 183–209.
- Heidenheimer, Arnold, Michael Johnston, and Victor Levine. 1989. *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Hoffman, David. 2002. *The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia*. New York: Perseus Book Group.
- Hyttinen, Ari, Sofia Lundberg, and Otto Toivanen. 2006. «Favoritism in Public Procurement: Evidence from Sweden.» Research Institute of the Finnish Economy and Umea University, Stockholm.
- Johnston, Michael. 2001. «Measuring Corruption: Numbers versus Knowledge versus Understanding.» In *The Political Economy of Corruption*, ed. Arvind Jain, pp. 157–179. New York: Routledge Press.

- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2003. «Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy.» World Bank Institute, Washington, DC. http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/rethink_gov_stanford.pdf.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2005. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*. Washington, DC: World Bank Institute. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. «Governance Matters.» Policy Research Working Paper 2196, World Bank, Washington, DC.
- Kaufmann, Daniel, Francesca Recanatini, and Sergiy Biletsky. 2002. «Assessing Governance: Diagnostic Tools and Applied Methods for Capacity Building and Action Learning.» World Bank Institute Discussion Draft, Washington, DC.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1995. «Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures.» *Economics and Politics* 7 (3): 207–227.
- Kreuger, Anne. 1974. «The Political Economy of the Rent-Seeking Society.» *American Economic Review* 64 (June): 291–303.
- Lafont, Jean-Jacques, and Jean Tirole. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Mauro, Paolo. 1995. «Corruption and Growth.» *Quarterly Journal of Economics* 110 (August): 681–712.
- Mauro, Paolo. 1998. «Corruption and the Composition of Public Expenditures.» *Journal of Public Economics* 69 (August): 263–279.
- Paul, Samuel. 1995. «Strengthening Public Accountability: New Approaches and Mechanisms.» Public Affairs Centre, Bangalore.
- Pew Research Center. 2002. *What the World Thinks in 2002*. Washington, DC. <http://www.pewglobal.org>.
- Porter, Robert, and Douglas Zona. 1993. «Detection of Bid Rigging in Procurement Auctions.» *Journal of Political Economy* 101 (3): 518–538.
- Quah, Jon. 2003. *Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries*. Singapore: Eastern Universities Press.
- Reinikka, R., and J. Svensson. 2004. «Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture.» Policy Research Working Paper 3239, World Bank, Development Research Group, Washington, DC.
- Reinikka, R., and J. Svensson. 2006. «Using Micro-Surveys to Measure and Explain Corruption.» *World Development* 34 (2): 359–370.
- Rodrik, Dani, and Arvind Subramanian. 2003. «The Primacy of Institutions.» *Finance and Development* 40 (2): 31–34.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption in Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rowley, Charles K., Robert D. Tollison, and Gordon Tullock, eds. 1988. *The Political Economy of Rent-Seeking*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

- Scott, James. 1972. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Spector, Bertram, ed. 2005. *Fighting Corruption in Developing Countries: Strategies and Analysis*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Tanzi, Vito. 1998. «Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures.» *IMF Staff Papers* 45 (4), International Monetary Fund, Washington, DC.
- Tanzi, Vito. 2001. «Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization.» Working Paper 19, Economic Reform Project, Global Policy Program, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi. 2002. «Corruption, Public Investment, and Growth.» In *Governance, Corruption, and Economic Performance*, ed. G. Abed and S. Gupta, 280–299. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Tirole, Jean. 1992. «Persistence of Corruption.» Working Paper 152, Institute for Policy Reform, Washington DC.
- Transparency International. *Corruption Perception Index (CPI)*. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.
- Transparency International. 2005. *The Global Corruption Barometer 2005*. Berlin: Transparency International.
- Tullock, Gordon. 1971. *The Logic of the Law*. New York: Basic Books.
- Wade, Robert. 1985. «The Market for Public Office: Why the Indian State Is Not Better at Development.» *World Development* 13 (April): 467–497.
- Wei, Shang-Jin. 2000. «How Taxing Is Corruption on International Investors?» *Review of Economics and Statistics* 82 (1): 1–11.
- Woodruff, Christopher. Forthcoming. «Measuring Institutions.» In *The Handbook of Corruption*, ed. Susan Rose-Ackerman. Cheltenham, UK, and Northampton, MA: Edward Elgar Publishers.
- World Bank. 1991. *Lessons of Tax Reform*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2000. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2003. *The Global Poll: Multinational Survey of Opinion Leaders 2002*. Washington, DC: Princeton Survey Research Associates for the World Bank.
- World Bank. 2005. *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2006. *Literature Survey on Corruption 2000–2005*. PREM Public Sector Governance. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/ACLitSurvey.pdf>.
- World Bank Institute. 2006. *Worldwide Governance Research Indicators Dataset*. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/>.

ЧАСТЬ



Борьба с коррупцией
Исследование на уровне секторов

Коррупция в фармацевтическом секторе

Повысить качество управления, чтобы улучшить доступ к лекарствам

ДЖИЛЛИАН КЛЕР КОЭН, МОНИК МРАЗЕК И ЛОРЕЙН ХОКИНС

Фальсификация лекарств — одно из величайших злодеяний нашего времени. Это своего рода терроризм, направленный против здоровья людей, а также экономическая диверсия. Хуже того, это массовое убийство. Фальсификация лекарств нарушает право невинных жертв на жизнь. И хотя это глобальная проблема, она в большей степени затрагивает развивающиеся страны, так как именно на плечи бедных ложится основная тяжесть несправедливости. Коррупция подогревает торговлю фальсифицированными лекарствами. И это наиболее серьезная форма коррупции, поразившая сектор здравоохранения, потому что она напрямую влияет на жизнь людей.

Профессор Дора Акуньили,
генеральный директор Национального агентства
по контролю за продуктами питания и лекарствами, Нигерия

По данным Всемирной организации здравоохранения (WHO, 2004a), «основные лекарства спасают жизни и улучшают здоровье, когда они есть в наличии, доступны по цене, имеют гарантированное качество и правильно используются». Несмотря на критическую важность фармацевтической продукции для системы здравоохранения, ограничение доступа к лекарствам остается одной из главных мировых проблем. Приблизительно 2 млрд человек, или треть мирового населения, не имеют регулярного доступа к лекарствам (WHO, 2004b). Жители развивающихся стран составляют около 80% населения Земли, но на них приходится всего 20% мирового фармацевтического рынка по стоимости, хотя этот показатель может быть немного выше, если считать по объему (Médicins Sans Frontières, 2001). Недостаточный доступ к основным лекарственным средствам вызывает беспокойство не только в развивающихся странах. Например, в США

многие пожилые граждане и люди, не имеющие медицинской страховки, не могут позволить себе необходимые лекарства (Henry and Lexchin, 2002). По оценкам ВОЗ, ежегодно можно спасать около 10 млн человеческих жизней, просто улучшив доступ к существующим основным лекарствам (и вакцинам).

Неравенство доступа к фармацевтической продукции обусловлено многими факторами, включая бедность, высокие цены на лекарства и плохую инфраструктуру здравоохранения. Одним из важных факторов является коррупция, проблема, которой до недавнего времени должностные лица занимались мало. Последствия коррупции в фармацевтической системе, к сожалению, бросаются в глаза. Если регулирование в сфере качества неэффективно, не существует или не соблюдается, это сказывается на состоянии здоровья населения и экономике. В худшем случае небезопасные фальсифицированные лекарства вызывают тяжелые последствия для здоровья и даже гибель людей. «Приватизация» системы регулирования фармацевтического сектора может сделать государственные расходы на лекарства нерациональными — в смысле уместности, безопасности, эффективности и экономии (Parish, 1973) — и не отражающими приоритетов страны в плане здравоохранения.

Даже наличие институциональных сдержек и противовесов, как, например, в США, не всегда является препятствием для мошенничества. С 1986 г. по искам о мошенничестве, поданных в большинстве своем против известных производителей лекарств в соответствии с законом «О фальсификации правоприятий», было взыскано \$12 млрд. Одно из крупнейших дел было возбуждено против компании Serono, которая в октябре 2005 г. выплатила штраф в размере \$704 млн по факту мошенничества с препаратом Serostim (гормон человеческого роста). Обвинения против Serono включали откаты врачам и аптекам, рекламу не по одобренным показаниям, а также продажу по диагнозам, не одобренным Администрацией по контролю за продуктами питания и лекарствами США¹.

Коррупция в любой из точек принятия критических решений в фармацевтической системе (от производства до розничной продажи) может ограничить доступ населения к качественным лекарствам и, таким образом, уменьшить пользу для здоровья, ассоциируемую с правильным использованием фармацевтической продукции. Хотя коррупция в фармацевтической системе может затронуть все население страны, как правило, наиболее подвержены ее пагубному воздействию неимущие. Там, где государственная система здравоохранения обеспечивает граждан бесплатными лекарствами, именно неимущие больше зависят от этой системы, чем богатые, и именно они больше страдают от последствий плохого управления. Считается, что в странах с низким и средним доходом более 70% всех купленных лекарств оплачивается потребителями, и на лекарства приходится наибольшая доля семейных расходов на здравоохранение (WHO, 1998, 2004с). Правительства этих стран тем не менее обязаны следить, чтобы даже самые бедные слои населения могли получить качественные лекарства первой необходимости. Вообще говоря, хорошее управление — обязательное условие обеспечения доступа населения к основным лекарствам.

Правительства обязаны создавать стабильные институциональные структуры, процессы и политику и усиливать деятельность, ведущую к росту общественного благосостояния. Антикоррупционные меры при их успешном осу-

ществовании могут повысить доступность лекарств, сэкономить государственные средства и увеличить доверие к правительству и другим организациям вроде Всемирного банка, участвующим в программах обеспечения лекарствами. Таким образом, приверженность правительства идее уменьшения коррупции в секторе крайне важна. В области фармацевтики на правительства возлагаются две ключевые обязанности. Во-первых, они отвечают за регулирование производства, дистрибуции, продажи и использования фармацевтических продуктов, включая контроль всех действующих лиц, участвующих в работе фармацевтического сектора. Во-вторых, в странах, где правительства обеспечивают население бесплатными лекарствами, государственные закупщики отвечают за отбор, закупку и управление логистикой лекарств, используемых в системе государственного здравоохранения. Обе обязанности имеют равную важность для обеспечения качественного управления фармацевтической системой и гарантированного доступа населения к необходимым лекарствам.

Учитывая глобальный характер фармацевтического сектора, противодействие коррупции в нем не должно ограничиваться усилиями одного правительства. Для борьбы с фальсифицированными лекарствами необходимы коллективные действия. Римская декларация, принятая в феврале 2006 г., является одним из последних выражений глубокой озабоченности международного сообщества и представителей международной фармацевтической промышленности по поводу фальсификации лекарств. Декларация включает в себя заявление о том, что «фальсификация лекарственных средств, включая полный диапазон действий от их производства до предложения пациентам, является отвратительным и серьезным уголовным преступлением, подвергаящим риску человеческие жизни и подрывающим доверие к системе здравоохранения». Все чаще международные институты предпринимают шаги по борьбе с коррупцией, в том числе в фармацевтическом секторе (пример 1.1).

Пример 1.1. Глобальное противодействие коррупции в фармацевтических системах

Всемирный банк принимает участие в кредитовании с целью укрепления фармацевтических систем (включая инфраструктуру, закупку лекарств, оборудования, техническую помощь, обучение и рекомендации по выработке политики) с начала 1980-х гг. Благодаря спросу со стороны клиентов доля фармацевтического сектора в кредитном портфеле Банка растет. В период между 1999 и 2002 г. общая стоимость закупок фармацевтической продукции Всемирным банком составила \$ 401 млн, причем большая часть контрактов (363 из 380) пришлась на долю сектора здравоохранения, питания и населения (Rodríguez-Monguió and Rovira, 2005). Данный сектор Банка подготовил руководство по закупкам лекарств (World Bank, 2000) и активно работает над проблемой улучшения государственного управления и противодействия коррупции.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), давно обеспокоенная проблемой фальсифицированных лекарств, возглавила в развивающихся странах деятельность по борьбе с подобными лекарствами и продвижению этического поведения в области маркетинга и розничной торговли лекарствами. ВОЗ опубликовала множество документов по борьбе с коррупцией и обеспечению честности в сфере поставок лекарств. С этими документами можно ознакомиться на сайте ВОЗ (<http://www.who.int>). ВОЗ также проводит исследования для улучшения понимания проблем коррупции и разрабатывает инструменты оценки уязвимости для коррупции (WHO, 2005b).

Европейский союз (ЕС) в 2004 г. создал Европейскую сеть по противодействию мошенничеству и коррупции в здравоохранении, чтобы помочь странам-членам с соблюдением законности во всех областях здравоохранения и фармацевтических системах (см. <http://www.ehfcn.org>).

Международная федерация производителей фармацевтической продукции, ассоциация фармацевтической промышленности, следит через свой Институт фармацевтической безопасности за продажами фальсифицированных и не соответствующих стандартам лекарств, а также сообщает о происшествиях, дает аналитическую оценку и распространяет отчеты о подделке лекарств (see <http://www.psi-inc.org>).

Цель этой главы — объяснить, почему и где возможна коррупция в фармацевтическом секторе, привести примеры проявления коррупции, определить диагностические инструменты для ее выявления и предложить рекомендации по минимизации возможностей ее возникновения.

ПОЧЕМУ ФАРМАЦЕВТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА УЯЗВИМА ДЛЯ КОРРУПЦИИ

Фармацевтическая система восприимчива к мошенничеству и коррупции по ряду причин. Во-первых, продажа фармацевтической продукции очень выгодна, особенно потому, что конечные потребители (пациенты и их семьи) более беззащитны перед авантюризмом, чем на многих других рынках, главным образом из-за несимметричности информации. Поставщики фармацевтической продукции (производители лекарств, импортеры, оптовики, врачи, назначающие лекарства, и фармацевты) стремятся максимизировать прибыль и делают все возможное для этого. В максимизации прибыли нет ничего плохого, пока поведение не выходит за рамки закона и, в области медицины, за рамки норм профессиональной этики. Незаконная продажа фальсифицированных, не соответствующих стандартам, незарегистрированных и краденых лекарств особенно привлекательна там, где возможна игра на разнице цен. Например, в 2002 г. поставленные компанией GlaxoSmithKline по льготной цене лекарства от ВИЧ для неимущих пациентов из Африки были перехвачены и незаконно перепроданы в Европе со значительной наценкой голландской оптовой фирмой.

В странах Восточной Европы с переходной экономикой поспешное прекращение регулирования и приватизация фармацевтического сектора в сочетании с нестабильной экономической и политической ситуацией не только создало возможности для коррупции, но и сделало ее стратегией выживания для многих, когда в первые годы перехода реальная зарплата в правительственных агентствах и в фармацевтическом секторе резко сократилась. В Албании коррупционная деятельность была связана с преследованием частных финансовых интересов при определении набора закупаемых лекарств для системы здравоохранения, практиковались откаты и взятки со стороны участников конкурсов за доступ к конфиденциальной информации и безосновательное использование прямых закупок вместо проведения конкурсов (Vian, 2003). В последние годы Албания сделала значительный шаг вперед в деле прекращения коррупции в сфере государственных закупок лекарств для больниц, введя прозрачную международную систему тендеров, которая позволила значительно понизить цену среднего контракта на закупку лекарств (World Bank, 2006). Вместе с тем, помня о слабом контроле качества лекарств, потребители часто ассоциируют низкие цены с плохим качеством, и дорогие непатентованные лекарства остаются неиспользованными.

Фармацевтический сектор также подвержен мошенничеству и коррупции, потому что является объектом значительного регулирования со стороны правительства. При отсутствии должной системы проверок отдельные правительственные чиновники могут контролировать лишь несколько основных точек принятия решений в фармацевтической цепочке поставок и обладать свободой при принятии регуляторных решений. Вмешательство правительства в фар-

мацевтический сектор оправдано, учитывая несовершенную природу рынка и необходимость повышения эффективности распределения ресурсов. Государственное регулирование также уместно, когда речь идет о защите жизни и здоровья людей, если оно гарантирует выход на рынок только безопасных и эффективных лекарств. Вместе с тем у такого вмешательства есть и обратная сторона — потенциал роста коррупции из-за того, что государство оставляет за собой решающую роль в секторе и в нем начинает процветать бюрократия (Marshall, 2001). Без прозрачности и подотчетности присутствие государства в фармацевтическом секторе может привести к приватизации регулирования, отходу отдельных участников от норм и широким возможностям для коррупции в целом.

Например, правительство может определять, какие лекарства включить в национальный список основных лекарственных средств или список лекарств, стоимость которых компенсируется государством. Включение лекарства в такой список, особенно список компенсируемых лекарств, может означать значительный доход для производителя, так как гарантирует продукту сравнительно предсказуемую рыночную долю. При отсутствии достаточного институционального контроля и механизмов надзора сотрудники правительства, осуществляющие регулирующие функции, могут по своему усмотрению принимать решения относительно выбора лекарств. Слабая законодательная база ведет к плохим результатам, таким как высокие цены, проблемы с качеством лекарств или их количеством, и создает возможности для неэтичного и коррупционного поведения.

Третья причина, по которой фармацевтический сектор уязвим для мошенничества и коррупции, заключается в чрезвычайной сложности цепочки поставок, где нередко на пути продукта к конечному потребителю стоит до 30 участников. Количество участников и тот факт, что подлинные фармацевтические продукты сложно отличить от поддельных или не соответствующих стандартам, создает возможность для проникновения фальсифицированных или некачественных лекарств. Во многих странах со слабым регулированием и нестрогим соблюдением стандартов дистрибуции лекарств продажи фальсифицированных, незарегистрированных лекарств или лекарств с истекшим сроком годности очень распространены. По оценкам ВОЗ, около 25% лекарств, потребляемых в бедных странах, являются фальсифицированными или несоответствующими стандартам (WHO, 2005a). Контролировать подобную практику крайне трудно, особенно там, где фальсификаторы мастерски копируют форму, цвет, товарный знак и упаковку законных продуктов, обманывая и профессионалов в области медицины, и пациентов. Хотя пациенты на рынках многих стран больше доверяют признанным лекарствам иностранного производства, высокие цены на эти законные лекарства вынуждают потребителей искать более дешевые альтернативы, которые во многих случаях оказываются незаконными, небезопасными или ненадежными. Эти действия ведут к значительным социальным издержкам и в смысле доступности лекарств, особенно для неимущих, и в смысле качества и безопасности лекарств. Обычно пациентам и медицинским работникам удается выявить фальсифицированные лекарства только в случаях явной небрежности при копировании или серьезных последствий для здоровья.

КОНЦЕПЦИЯ ВЫЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ

Фармацевтическая система сложна с технической точки зрения. Она содержит целый ряд точек принятия ключевых решений на пути от производства до поставки услуг, каждую из которых необходимо знать и понимать, чтобы коррупция не процветала из-за простого незнания (Cohen, Cercone, and Macaya, 2002). Обладая такими знаниями, лица, принимающие решения, могут определить, где и как может возникнуть коррупция, и применить эффективные антикоррупционные стратегии, направленные на повышение прозрачности и подотчетности. Знакомство с передовой практикой в этой сфере облегчает выявление и устранение некомпетентности и неэффективности. Это в свою очередь делает фармацевтический сектор менее уязвимым для риска возникновения коррупции.

Клитгард (Klitgaard, 2000) выделяет три основные фазы борьбы с коррупцией. Первая включает в себя повышение сознательности и просвещение лиц, принимающих решения, и общественности относительно коррупции и ее негативных эффектов. Вторая фаза предполагает анализ систем с целью определения мест, уязвимых для коррупции. В этой главе предлагается концепция проведения подобного анализа. На третьей фазе определяются стратегии, необходимые для предотвращения коррупции.

Концепция, изложенная ниже, построена на следующей идее, выдвинутой Клитгардом и неоднократно цитируемой в этой книге: М (монополия) + + С (свобода действий) — О (отчетность) — П (прозрачность) = К (коррупция)². Эта концепция может помочь лицам, принимающим решения, выявить условия, приводящие к появлению монополий и свободы действий, и ситуации, в которых ограниченная подотчетность и прозрачность повышают риск коррупции. Должностные лица могут использовать концепцию для диагностики потенциальных точек риска и разработки антикоррупционных стратегий, направленных на борьбу с конкретными идентифицированными рисками.

Хотя основные элементы фармацевтических систем в разных странах сходны, уязвимые точки принятия решений могут отличаться, причем даже на разных уровнях в одной и той же стране. Каждая точка принятия ключевых решений должна хорошо функционировать, чтобы вся система могла предложить безопасные, эффективные и экономически приемлемые лекарства. Если хотя бы одна точка уязвима, целостность всей цепочки поставок в опасности, т. е. доступ населения к основным лекарствам может быть поставлен под угрозу. Коррупция в конкретной точке принятия решений может приводить к различным последствиям для здравоохранения в зависимости от институциональной организации системы и степени коррумпированности.

В следующем разделе описаны эти точки принятия решений, рассмотрены их восприимчивость к коррупции и превентивные меры, необходимые для снижения вероятности возникновения коррупции. Цель этого раздела — представить сигнальные индикаторы коррупции. Довольно сложно провести границу между коррупцией, некомпетентностью и неэффективностью в силу сложности их взаимосвязей. Некомпетентность и неэффективность в управле-

нии фармацевтической системой, например, могут вести к коррупции. Однако нередко одни и те же меры противодействия сокращают и коррупцию, и некомпетентность или неэффективность. Тем не менее в каждом случае необходимо определить, связан ли конкретный инцидент с коррупцией, некомпетентностью или неэффективностью. Коррупция подразумевает намеренное совершение правонарушения, в то время как некомпетентность и неэффективность не обязательно влекут за собой умышленное причинение вреда.

Коррупцию можно минимизировать, если институты прозрачны, интерес общественности высок, а правовые и административные процессы требуют от чиновников отчета о своих действиях (Swenke, 2002). Приведенный здесь анализ построен на рекомендации Клитгарда разделить коррупцию на типы, определить масштаб и серьезность каждого типа и выявить тех, кто выигрывает и проигрывает от коррупции.


АНАТОМИЯ КОРРУПЦИИ: ШЕСТЬ ТОЧЕК ПРИНЯТИЯ КЛЮЧЕВЫХ РЕШЕНИЙ

Шесть основных областей фармацевтического сектора являются точками принятия ключевых решений и главными мишенями для коррупции: производство, регистрация, отбор, закупка, дистрибуция, назначение и отпуск (табл. 1.1). Основные цели этого раздела — обозначить области, в которых может появиться монополия и свобода действий, и познакомить со стратегиями, которые помогают повысить прозрачность и подотчетность в системе. Эта система координат соответствует недавней работе ВОЗ на тему прозрачности в фармацевтическом секторе (Baghdadi, Cohen, and Wondemagegnehu, 2005).

Точка принятия решений 1: производство

Производство фармацевтической продукции требует строгого соблюдения стандартов надлежащей практики организации производства (good manufacturing practice — GMP) для того, чтобы «продукты производились и контролировались в соответствии со стандартами качества, отвечающими предполагаемому использованию и требованиям регистрационного удостоверения» (WHO, 2003). GMP — термин, определение которого имеется в законах многих стран, он описывает набор принципов и процедур обеспечения качества, которые необходимо соблюдать производителям лекарственных средств для получения продукции соответствующего качества. По данным ВОЗ, соблюдение GMP помогает снизить риски, свойственные фармацевтической продукции, в частности риск перекрестного загрязнения (в том числе непредвиденными контаминантами) и путаницы, вызванной, например, наклеиванием на контейнеры не тех этикеток. Если эти стандарты не выполняются по всему производственному процессу, включая работу с сырьем, хранение, упаковку и этикетирование, появляется риск производства некачественных лекарств. Там, где такие стандарты четко не определены, несовершенны или плохо исполняются, риск попадания в обращение фальсифицированных или не соответствующих стандартам лекарств повышается.

Таблица 1.1. Точки принятия ключевых решений и процессы в фармацевтическом секторе, которые могут быть уязвимыми для коррупции

Точка принятия решений	Процессы
 <p>Производство</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдение GMP^a • Управление качеством • Упаковка и этикетирование активных фармацевтических ингредиентов • Основные характеристики, данные о партии и результатах лабораторного контроля • Системы контроля производства и процессов • Сертификаты анализа • Проверка • Отслеживание жалоб и случаев отзывов продукции
 <p>Регистрация</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Полная регистрация или ограниченное использование лекарства • Безопасность и эффективность • Этикетирование • Маркетинг • Показания • Фармаконадзор и предупреждения • Тестирование партий препаратов • Переоценка старых лекарств
 <p>Отбор</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Определение бюджета • Оценка профиля заболеваемости • Определение потребности в лекарствах, соответствующих профилю заболеваемости • Анализ затрат и результатов от применения лекарств • Соответствие критериям ВОЗ (и другим научно обоснованным критериям) • Решения о ценообразовании и компенсации
 <p>Закупка</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Определение модели поставок/дистрибуции • Согласование потребностей и ресурсов • Разработка критериев для тендера • Объявление тендера • Оценка предложений • Выбор поставщика • Определение условий контракта • Мониторинг заказа • Платеж • Гарантия качества
 <p>Дистрибуция</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Разрешение на импорт • Получение и сверка лекарств с заказом • Обеспечение надлежащей транспортировки и доставки в лечебные учреждения • Надлежащее хранение • Надлежащая практика дистрибуции и контроль запасов лекарств • Мониторинг спроса
 <p>Назначение и отпуск</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Консультации медицинских работников • Стационарное и амбулаторное лечение • Отпуск фармацевтической продукции • Мониторинг побочных реакций на лекарство • Выполнение назначений пациентом

^a Раздел производства позаимствован из материалов Администрации по контролю за продуктами питания и лекарствами США (FDA, 2000).

Источник: авторы.

Поддельными или фальсифицированными называют лекарства, намеренно изготовленные так, чтобы выглядеть как оригинальный продукт, и, следовательно, нарушающие права на торговую марку или патенты. Рынок фальсифицированных лекарств растет по всему миру. По прогнозам Центра лекарств в общественных интересах, к 2010 г. мировой рынок фальсифицированных лекарств вырастет более чем на 90% и годовой объем продаж достигнет \$75 млрд (Pitts, 2005). В США и Европе производству фальсифицированных лекарств способствует их продажа через Интернет. Такие продажи обходят стандартные системы надзора и неэффективно контролируются (Satchwell, 2004). Хотя фальсифицированные лекарства внешне зачастую невозможно отличить от настоящих, они могут не оказывать нужного клинического воздействия и даже быть небезопасными для здоровья в результате недостаточного количества активных фармацевтических ингредиентов или их отсутствия.

Не соответствующие стандартам или фальсифицированные лекарства могут привести к ухудшению здоровья, а иногда и к смерти. Один из наиболее трагических случаев произошел в 1995 г. на Гаити, где 89 человек умерло после употребления сиропа от кашля с парацетамолом, изготовленного с применением диэтиленгликоля — токсичного вещества, применяемого в качестве антифриза. Особое беспокойство вызывают не соответствующие стандартам антибиотики и противомаларийные средства с пониженным содержанием активного вещества, поскольку возбудители болезни могут быстрее выработать устойчивость к ним. Одно из исследований, проведенных в Юго-Восточной Азии, показало, что 38% лекарств, продаваемых под видом противомаларийного средства на основе артезуната, не содержали достаточного количества действующего вещества или не содержали его совсем, что потенциально усиливает устойчивость возбудителя (Newton and others, 2001). Беспокойство, вызванное растущей устойчивостью возбудителей к противомаларийным средствам в районе реки Меконг в Азии, вынудило правительства активизировать деятельность, направленную на выявление фальсифицированных лекарств и уменьшение уровня сопротивления малярийного паразита (пример 1.2). Фальсифицированные и не соответствующие стандартам лекарства также наносят ущерб рынку законно произведенных качественных лекарств, уменьшая их конкурентоспособность на поле с равными условиями.

Для более строго соблюдения требований GMP можно предпринять несколько шагов. Во-первых, стандарты GMP должны быть кодифицированы, а последствия их невыполнения установлены в законодательном порядке. Во многих странах до сих пор отсутствует юридическое определение или обязательность применения GMP. Во-вторых, можно принять международные стандарты GMP. В настоящее время требования GMP различаются в разных странах и даже в разных агентствах, следящих за их применением. Даже определения GMP, используемые ВОЗ, ЕС и Администрацией по контролю за продуктами питания и лекарствами США, в некоторой мере различны. Такие различия могут приводить к непредвиденным отрицательным последствиям (пример 1.3).

Пример 1.2. Борьба с подделками в районе реки Меконг, направленная на уменьшение уровня устойчивости к противомалярийным средствам

В 2003 г. программа фармакопеи США «Качество лекарств и информация», Агентство международного развития, ВОЗ, а также государственные и местные власти азиатских стран начали мониторинг качества противомалярийных средств, используемых в районе реки Меконг (Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Таиланд, Вьетнам и китайская провинция Юньнань), и обучение персонала на местах навыкам тестирования лекарств. В течение первого года качество распространяемых противомалярийных лекарств (артезунат, хинин, хлорохин, сульфадоксин-пираметамин) проверялось с помощью основных тестов: визуального осмотра, растворения и тонкослойной хроматографии. В результате анализа фальсифицированные или не соответствующие стандартам противомалярийные лекарства были обнаружены во всех странах. По меньшей мере в двух странах 50% исследованных образцов не имели информации о производителе или сроке годности. Органы контроля за лекарственными средствами во всех перечисленных странах предприняли меры по решению этих проблем. В частности, была улучшена коммуникация между региональными системами мониторинга, с одной стороны, и местными и государственными властями — с другой, что позволило быстрее оповещать о появлении поддельных лекарств и изымать их из аптек. *Источник: U. S. Pharmacopeial Convention Inc. (2005).*

Пример 1.3. Различия в требованиях GMP могут иметь непредвиденные последствия: Индия

В Индии действующие стандарты контроля для производства определены в правовом документе под названием Schedule M. Хотя ввод в действие Schedule M несколько раз откладывался (с конца 2002 до середины 2005 г.), это был значительный прогресс для Индии. Тем не менее изложенные в нем требования отличаются от стандартов GMP, рекомендованных ВОЗ. Индийский суд постановил, что Schedule M — законный стандарт, который должны соблюдать все производители, желающие участвовать в конкурсах на государственные закупки. Это постановление создало проблему и своего рода тупиковую ситуацию для закупок лекарств от ВИЧ/СПИД, малярии и т. п., производство которых финансируется международными организациями и некоторыми правительствами для распространения в бедных странах. Такие организации обычно требуют, чтобы на их средства закупались лекарства, соответствующие стандартам GMP, установленным ВОЗ. Помимо прочего, тот факт, что Schedule M менее жесткий, чем GMP в США и Европе, не идет на пользу растущей индийской фармацевтической промышленности. Некоторые ведущие индийские производители лекарств, в том числе производственные предприятия, одобренные Администрацией по контролю за продуктами питания и лекарствами США, приняли более высокие стандарты контроля, чем требует Schedule M. Хотя эти ведущие индийские производители выпускают лекарства международного качества, само существование менее жестких стандартов Schedule M и то, что некоторые индийские производители руководствуются ими, может отрицательно сказаться на репутации индийской фармацевтической промышленности в целом. Принятие стандартов GMP в Индии подняло бы качество отрасли в целом и было бы выгодно для ее экспортеров.

Даже если в стране имеются четкие законодательно оформленные стандарты GMP, многое зависит от способности обеспечить их соблюдение. Таким образом, второй шаг — создание надежной системы контроля соблюдения этих стандартов. В некоторых странах эффективными оказались регулярные и выборочные проверки не только производственных помещений, но и лекарств на различных стадиях процесса — от производства или импорта до розничной продажи. На основании исследований, проведенных в Мьянме и Вьетнаме, ВОЗ полагает, что проверки в различных звеньях фармацевтической цепочки создания стоимости являются критическим условием прекращения продажи фальсифицированных лекарств (Wondemagegnehu, 1995). Качество этих проверок зависит от адекватности финансирования регулирующих органов, которые должны иметь достаточное число тщательно отобранных, обученных и получающих достойную зарплату инспекторов. Необходима также ротация инспекторов, чтобы минимизировать возможность установления слишком близких отношений с производителем. Сотрудники таможни также должны

иметь соответствующую подготовку в сфере выявления фальсифицированных продуктов.

Однако даже при таких проверках для выявления фальсифицированных или не соответствующих стандартам продуктов требуются сложные технические средства. Выборочное тестирование партий препаратов на различных этапах процесса является одним из методов. Другой метод — маркировка законно зарегистрированных фармацевтических препаратов простыми и недорогими метками подлинности, такими как штрихкоды и голограммы. Такие метки могут помочь широкой публике распознавать фальсифицированные продукты, о чем мы более подробно поговорим в следующем разделе.

Также важно привлекать фармацевтическую промышленность к решению проблемы фальсифицированных лекарств. Четырнадцать крупнейших исследовательских фармацевтических компаний создали с этой целью Институт фармацевтической безопасности. Через институт они следят за собственными продуктами в промышленно развитых странах, где на рынке встречаются фальсифицированные лекарства. Кроме отслеживания потоков продукции члены Института фармацевтической безопасности занимаются просвещением фармацевтов и других медицинских работников и распространяют информацию о фальсифицированных лекарствах среди потребителей. Многие ведущие фармацевтические компании отказываются продавать свою продукцию вторичным дистрибьюторам, если те не могут гарантировать законность всех своих поставщиков.

Международная фармацевтическая промышленность заботится о чистоте своей цепочки поставок и снижении репутационного риска путем предотвращения проникновения в нее фальсифицированных лекарств. Хотя штриховое кодирование и сканирование получили очень широкое распространение в последние 20 лет, ведущие производители лекарств быстро осваивают более совершенные технологии, такие как радиочастотные метки (RFID) и электронные коды продуктов (EPC) (пример 1.4). Преимущество новых технологий перед штрихкодами состоит в том, что в старых системах нужен персонал для «считывания» кодов, а новые системы считывают коды автоматически и хранят информацию в легко доступной форме. В случае RFID информацию можно легко прочесть и извлечь в любом месте через сеть, которая может охватывать несколько стран, облегчая производителям слежение и контроль за своей продукцией (включая условия хранения). Кроме того, с помощью этой системы оптовый или розничный продавец или даже таможенник может считать RFID-метку, чтобы проверить происхождение продукта и, следовательно, его законность и чистоту. Однако технология RFID сравнительно нова, и инфраструктура для ее поддержки, особенно на уровне розничной торговли и контроля, находится в процессе становления. Также существуют проблемы конфиденциальности, и технология не полностью защищена от неправильного использования (например, фальсификатор может заменить содержимое законной упаковки, имеющей RFID-метку, на подделку или фальсифицированный продукт). Помимо прочего, технология довольно дорога.

Для сдерживания производства фальсифицированных или не соответствующих стандартам лекарств производителей, не соблюдающих стандарты, следует

Пример 1.4. Использование ведущими производителями лекарств технологии RFID для обеспечения безопасности поставок

RFID-метка испускает слабый радиосигнал, который можно использовать для идентификации маркированной упаковки. Ведущие производители фармацевтической продукции все чаще используют RFID-метки в своих цепочках поставок, поскольку они позволяют создать электронную запись о происхождении и подтвердить подлинность продукта. Например, RFID-метку можно прикрепить на упаковку товара, когда он покидает фармацевтический завод. В каждой следующей точке цепочки поставок метку можно считать, чтобы проверить предыдущее место нахождения товара и характеристики и обновить информацию для следующего участника сети, который будет считывать ее. RFID-метки считываются с помощью специальных устройств без участия человека. Их чрезвычайно трудно подделывать. С помощью RFID-меток также можно следить за такими характеристиками, как температура хранения продукта, а также узнавать об изменениях заранее определенного пути дистрибуции. Дистрибьюторы и фармацевты, имеющие соответствующую технологию, могут проверить электронную запись о происхождении, чтобы быть уверенными в законности и чистоте данного продукта.

открыто называть поименно, штрафовать и порицать. Имена законопослушных производителей также должны быть известны, например, их можно публиковать на сайте фармацевтического агентства, чтобы помочь медицинским работникам и пациентам распознать производителей, выпускающих качественную продукцию.

Точка принятия решений 2: регистрация и разрешение на продажу

Регистрация и разрешение на продажу лекарств были введены для защиты пациентов от инцидентов вроде трагедии 1950-х гг., когда неадекватное тестирование на безопасность препарата талидомид привело к рождению детей с уродствами у женщин, принимавших это лекарство во время беременности. Выдачу разрешения на продажу обычно осуществляет национальное агентство по контролю за лекарственными средствами, отвечающее за оценку безопасности лекарства, его эффективности в борьбе с конкретным заболеванием, возможных побочных эффектов, а в случае непатентованного лекарственного средства — его биологического соответствия или биодоступности. Агентства по контролю за лекарственными средствами также часто отвечают за установление и выполнение стандартов производства, хранения и дистрибуции фармацевтической продукции, лицензирование фармацевтов, аптек и оптовых продавцов, выработку требований к этикеткам, маркетингу, использованию, предупреждениям и назначению лекарств, а также за обеспечение послепродажного наблюдения и фармаконадзора³. Вот несколько примеров потенциальной уязвимости на этапе регистрации: закон, в соответствии с которым происходит регистрация лекарства, может быть нечетким, уязвимым или некорректным; поставщики могут платить правительственным чиновникам за регистрацию лекарств без предоставления необходимой информации; правительственные чиновники могут намеренно откладывать регистрацию фармацевтического продукта, чтобы создать благоприятные условия для другого поставщика; чиновники могут намеренно затягивать процесс регистрации с целью получения взятки от поставщика.

Регистрация лекарств должна иметь сильную правовую базу, обеспечивающую прозрачность, а также единообразное и эффективное применение

установленных стандартов. Прозрачность необходима для ограничения свободы действий отдельных лиц и минимизации риска приватизации регулирования. Там, где регулирующее агентство зависит от денег производителей, которых оно должно контролировать, трудно добиться независимости. В таких обстоятельствах независимость сотрудников агентства, разделение функций, контакт с производителями и прозрачность становятся еще более важными.

Финансирование независимого агентства по контролю за лекарственными средствами — одна из ключевых проблем, однако ее необходимо решать, поскольку без адекватных ресурсов эффективный контроль качества лекарств невозможен. Как говорится в документах ВОЗ, «каждая страна, независимо от этапа ее развития или размера, должна вкладывать средства в независимые национальные лаборатории по контролю качества лекарств», особенно с учетом проникновения фальсифицированных лекарств на местные рынки (WHO, 1997). Там же, где финансовые ресурсы ограничены и нет полностью оборудованной лаборатории, можно доверять лекарствам, прошедшим предварительную оценку на соответствие требованиям качества, проведенную ВОЗ. Другой вариант для бедных стран — сотрудничество, например, на региональной основе, для финансирования совместной лаборатории контроля качества лекарств, обслуживающей всех участников. Такая стратегия требует регионального единообразия правовых требований, ее, возможно, проще реализовать в зонах свободной торговли. Этот подход принят в ЕС, где действует процедура взаимного признания в дополнение к централизованной процедуре выдачи разрешений на продажу, т. е., если лекарство одобрено в одном государстве-члене, ему гарантировано разрешение на продажу в остальных государствах-членах. Подход ЕС потребовал значительных усилий по гармонизации законодательства и процедур, но сократил затраты, связанные с выдачей разрешений, упразднив повторение процесса и для стран, и для фармацевтических компаний. Некоторые небольшие страны выигрывают за счет использования разрешений, выданных контролирующими органами стран со сформировавшимися рынками, принимая сокращенный процесс для продуктов тех производителей, что уже получили разрешение на продажу на рынках США, Европы или Японии (пример 1.5). Прочие усилия по гармонизации, такие как проведение международной конференции по гармонизации или подобные региональные мероприятия, также важны для стандартизации подходов и улучшения обмена опытом борьбы с производством фальсифицированных лекарств⁴.

Для снижения риска коррупции в процессе регистрации лекарств можно использовать различные стратегии. Например, чтобы минимизировать риск свободы действий отдельных лиц, следует применять единообразные процедуры, а все критерии должны быть известны публике. Регулирующие органы должны действовать беспристрастно, четко и открыто объяснять свои действия. Для облегчения этой задачи сотрудники регулирующих органов должны проходить тщательный отбор во избежание потенциальных конфликтов интересов, способных повлиять на принятие решений. Информация о процессе регистрации лекарств, его критериях и результатах должна регулярно публиковаться

Пример 1.5. Подходы к решению проблем регистрации лекарственных средств

Многие страны не имеют ресурсов или не могут в силу размера позволить себе создание полномасштабного агентства наподобие Администрации по контролю за продуктами питания и лекарствами США или Европейского агентства по оценке лекарственных средств. Они используют альтернативные способы обеспечения качества, безопасности и эффективности лекарств, поступающих на их рынки, без проведения полного самостоятельного тестирования.

Распространенные стратегии включают:

- *Качество.* Лекарства, поступающие на рынок, должны иметь документацию, подтверждающую соответствие стандартам, определенным правилам, признанным фармакопеям и руководствам.
- *Безопасность.* Лекарства должны иметь документацию, подтверждающую, что они произведены в соответствии с правилами, научными стандартами и признанными руководствами.
- *Эффективность.* Лекарства должны иметь документацию, подтверждающую их эффективность в лечении конкретных состояний в соответствии с правилами, научными стандартами и международными признанными руководствами.
- *Схожие продукты.* Лекарства должны иметь документацию, подтверждающую их биологическую доступность и терапевтическую равнозначность.
- *Внешняя документация.* Некоторые страны принимают документацию, предоставленную признанным агентством по контролю качества лекарственных средств, таким как Администрация по контролю за продуктами питания и лекарствами США или Европейское агентство по оценке лекарственных средств, на продукты, уже получившие разрешение на продажу у такого агентства.
- *Аутсорсинг.* Когда документацию нельзя получить другим путем, страна может поручить проведение тестов сторонней лаборатории.

Эти стратегии экономят время и ресурсы. Однако все же нужно иметь возможность проведения лабораторных исследований, если они потребуются, особенно для продуктов, не имеющих документации, или для тестирования партий продаваемых лекарств. Далее важно обеспечить независимость и соответствующую подготовку персонала для осуществления этого процесса.

и распространяться через местные газеты и Интернет. Раскрытие на веб-сайте списков заявок на регистрацию и зарегистрированных лекарств (с датами) повышает прозрачность. Перестройка системы контроля качества лекарств обычно требует многостороннего подхода и сильного политического лидерства (пример 1.6).

Контроль качества лекарств требует не только прозрачности агентства по контролю за качеством, но и постоянного мониторинга рынка. Чтобы обеспечить чистоту поставок лекарственных средств, стратегия мониторинга должна включать механизмы отслеживания поставок лекарств, такие как выборочное тестирование партий препаратов и отчетность, обеспечивающая получение соответствующими органами отзывов от медицинских работников и потребителей при обнаружении проблем. Дополнительные проверки, в том числе с использованием полевых методик (например, мини-лаборатории, применяемой немецким фондом Pharma Health⁵) там, где сложный анализ недоступен, также может оказаться полезным инструментом для инспекторов или медицинских работников. Обучение медицинских работников и широких масс выявлению фальсифицированных и незарегистрированных лекарств также является важной антикоррупционной стратегией. Как показывает опыт Азербайджана, обучение потребителей тем или иным методам идентификации лекарств, прошедших контроль, может значительно снизить риск, связанный с фальсифицированными лекарствами (пример 1.7).

Пример 1.6. Политическое лидерство и участие широких масс важно для борьбы с фальсифицированными лекарствами: опыт Нигерии

С конца 1980-х гг. фальсифицированные или не соответствующие стандартам лекарства стали преобладать на нигерийском фармацевтическом рынке. Исследования показывали, что более 50% лекарств, взятых на пробы в аптеках, не соответствовали фармакопейным стандартам (в одном случае несоответствие достигало 80%). Некоторые из лекарств не содержали действующего ингредиента, на других были перепутаны этикетки (например, парацетамол был обозначен как противомаларийное лекарство фансидар) или в них содержалось малое количество действующего вещества (50 мг ампициллина вместо 250). Другие образцы были просроченными или не зарегистрированными в Нигерии. К сожалению, отсутствует статистика о количестве людей, заболевших или умерших из-за употребления фальсифицированных лекарств, хотя имеется несколько несвязанных сообщений о смертельных случаях. Распространение фальсифицированных лекарств имело и важные экономические последствия: несколько международных фармацевтических компаний закрыли свои офисы в Нигерии, а лекарства нигерийского производства были запрещены для продажи в соседних странах.

Чтобы решить проблему фальсифицированных лекарств, Национальное агентство по контролю за продуктами питания и лекарствами применило многостороннюю стратегию.

- *Начало с реформирования самого себя.* Сотрудники прошли переподготовку, а их подотчетность повысилась благодаря использованию более прозрачных процедур. Руководства по регистрации лекарств обновили, ужесточили их исполнение. Количество инспекторов увеличили, контроль в портах ввоза сделали более эффективным, что позволило перехватывать многие незаконные партии лекарств. Незаконные импортеры начали использовать воздушные грузоперевозки, в ответ на это агентство заставило приземлиться самолет, на борту которого находились лекарства, на продажу которых не было получено разрешение. Агентство также улучшило контроль соответствия предприятий, производящих лекарства, требованиям GMP до выдачи импортных сертификатов.
- *Занялось масштабными «зачистками»* — рейдами на местных рынках, предприятиях и складах с изъятием и сжиганием крупных партий фальсифицированных лекарств. Если владельца фальсифицированных лекарств установить не удавалось, ответственным считался хозяин помещения. Производства, не соответствующие стандартам, и несколько аптек были закрыты.
- *Развернуло кампанию в СМИ и через учрежденные в школах клубы безопасности потребителей.* Сочетание гласности и давления на незаконную торговлю привели к крупному прорыву в 2001 г., когда местные торговцы лекарствами «вывели из игры» крупнейшего поставщика поддельных лекарств и помогли агентству обнаружить его склад, что привело к уничтожению фальсифицированных лекарств на сумму \$14 млн.

В результате этой кампании в 2004 г. было зафиксировано 80%-ное сокращение количества фальсифицированных лекарств на рынке. Правительственные чиновники предотвратили попадание на рынок 32 контейнеров фальсифицированных обезболивающих средств, спрятанных в запчастях для автомобилей и импортных рубашках. Было вынесено 30 обвинительных приговоров по делам, связанным с фальсифицированными лекарствами, и еще 40 дел находились на рассмотрении. Состояние местной промышленности улучшилось — продажи и цена акций значительно выросли, за последние три года открылись 16 новых предприятий. Некоторые соседние западноафриканские государства сняли запрет на ввоз нигерийских лекарств, а транснациональные компании постепенно возвращаются в Нигерию.

Провести эту кампанию было бы невозможно без поддержки главы Национального агентства по контролю за продуктами питания и лекарствами, которого не сломили два покушения и многочисленные угрозы. Несколько чиновников агентства были жестоко избиты, и их автомобили уничтожены, когда они противодействовали торговцам поддельными лекарствами, здания и лаборатории агентства не раз сжигали и разрушали.

Из этого примера можно извлечь несколько уроков по обузданию коррупции в фармацевтическом секторе. Абсолютно необходимы политические лидеры, непоколебимые в борьбе с коррупцией. Также полезно наказать фальсификаторов в назидание другим и дать небольшим розничным компаниям, торгующим лекарствами, стимулы соблюдать этические нормы. Среди этих стимулов должны быть более частые проверки и контроль за соблюдением законов. И, наконец, обучение и подготовка широких масс крайне важны для минимизации случаев коррупции.

Источник: Akunyili (2005).

Пример 1.7. Опыт Азербайджана по сокращению количества фальсифицированных лекарств

Чтобы гарантировать пациентам более высокую уверенность в качестве потребляемых лекарств, Центральная лаборатория по контролю лекарственных средств Азербайджана осуществила свою модернизацию и провела несколько мероприятий по решению проблемы незарегистрированных лекарств на рынке. Прежде всего она ввела требование тестировать каждую партию лекарств, предназначенных для продажи в стране. Лекарства, прошедшие проверку, получали устойчивые к подделке наклейки с голограммами, позволявшие врачам, фармацевтам и пациентам видеть, что качество лекарств проверено. Правительство открыло горячую линию, по которой пациенты могли позвонить и узнать, прошла ли конкретная партия лекарств контроль качества. С момента введения в 2003 г. эти меры привели к ряду арестов и изъятий незарегистрированных лекарств, а торговля некоторыми фальсифицированными препаратами сократилась.

В Нигерии, Азербайджане и других странах привлечение потребителей к выявлению фальсифицированных лекарств является важной частью стратегии⁶. Потребителей информируют через СМИ, в том числе радио, телевидение, печатные издания и Интернет, о правительственных инициативах и отличительных признаках продуктов, которые могут оказаться поддельными. Потребителям показывают, как отличить продукт, прошедший контроль качества (например, по определенным меткам на упаковке), и лицензированные аптеки. Важной частью этих инициатив является создание механизма обратной связи для потребителей, таких как бесплатные телефоны, по которым можно задать вопросы или сообщить о сомнительных продуктах или их продавцах. Проверка таких сообщений и информирование о действиях, предпринятых в результате участия потребителей, важны для достижения доверия и обеспечения постоянного участия потребителей.

Точка принятия решений 3: отбор

При отборе лекарственных средств, закупка которых финансируется государством, основная задача правительства — гарантировать честный и прозрачный выбор наиболее экономически приемлемых и подходящих для нужд здравоохранения лекарств с привлечением независимых экспертных комитетов. Список основных лекарственных средств ВОЗ (essential drug list — EDL) является хорошей основой для большинства развивающихся стран, поскольку он устанавливает перечень важнейших медикаментов и наиболее распространенных заболеваний вместе с эффективными и доступными по цене лекарствами⁷. EDL помогает повысить объективность и прозрачность процесса отбора, так как содержит перечни экономически приемлемых лекарств с указанием их международных незапатентованных названий, что способствует конкуренции между поставщиками (Vian, 2005). Однако, если процесс отбора ненадежен, даже если используется EDL, не исключено появление коррупции, поскольку производители сильно заинтересованы во включении своих лекарств в этот список. Если контролирующие институты слабы, есть возможности для коррупции, процесс отбора может быть полон откатов и взяток, и тогда в национальный список лекарственных средств могут попасть неподходящие и экономически неприемлемые лекарства.

В Балканских странах, например, были случаи, когда дозировка одного из лекарств в списке была установлена на уровне, который давал возможность

производителю, пользующемуся преимуществом, пройти отбор и выиграть конкурс, хотя его продукт отличался от стандартной дозировки, предлагаемой другими производителями. В других случаях упущение регулирующих органов, недостаточно тщательно описавших отобранные продукты, позволило некоторым производителям повести себя неэтично, если не сказать незаконно (пример 1.8).

Существует несколько стратегий снижения риска коррупции в процессе отбора. Экспертный комитет должен заранее определить ясные требования и опубликовать их, чтобы участники имели четкое представление о критериях, применяемых в процессе отбора лекарств. Имена членов экспертного комитета должны быть известны публике, информация об их опыте и круге обязанностей в качестве членов комитета должна открыто публиковаться. Критерии отбора лекарств должны основываться на международных стандартах, установленных ВОЗ, они должны отражать картину распространенных в стране заболеваний, эффективность и безопасность, подтвержденную надежными данными, доказательства применения в различных условиях, высокое качество лекарств, включая биодоступность, стабильность и соотношение затраты–выгоды (основываясь на оценке стоимости всего лечения), они должны отдавать предпочтение известным лекарствам с хорошими фармакокинетическими свойствами, а также учитывать уровень общественного контроля, в том числе регулярное освещение в СМИ заседаний экспертного комитета. Все это способствует прозрачности и ограничению неэтичной практики.

Не менее важно, чтобы удаление лекарства из национального списка основывалось на надежных доказательствах его непригодности или экономической неприемлемости для нужд здравоохранения. Открытые и официальные консультации с общественностью следует институционализировать, чтобы обеспечить учет мнений всех участников в процессе отбора лекарств и после его завершения и не допустить чрезмерного влияния отдельных групп.

Вопросы ценообразования и уровня компенсации стоимости лекарств государственной системой здравоохранения тесно связаны с процессом отбора лекарств. При отсутствии четких процедур эта область особенно подвержена приватизации регулирования и коррупции, поскольку ценовые решения могут быть субъективными и зависящими от инфляции. Существует множество подходов к регулированию цен, основанных на степени уместности, справедливости и соотношении цена–качество. В некоторых странах продолжают практиковать прямые переговоры по ценам на лекарства, что открывает двери для предвзятости, приватизации регулирования и коррупции.

Пример 1.8. Неполное описание продукта в списке лекарств привело к занижению дозировки

В Республике Конго в результате того, что правительство не смогло точно описать тип соли хинина, требуемой для лечения малярии, больных лечили недостаточными дозами. В EDL была указана доза для хинина гидрохлорида при лечении малярии. Но поскольку ясно не говорилось, к какой соли (гидрохлориду или сульфату) она относится, один из производителей начал предлагать хинина сульфат, который требует повышенной дозировки для получения нужного эффекта. Пациенты, принимавшие это лекарство, получали недостаточную дозу, что потенциально могло привести к отрицательным последствиям для здоровья, а также увеличить угрозу развития устойчивости паразита.

Там, где есть конкуренция между производителями непатентованных средств и где соблюдаются основные условия (такие как надежная система контроля лекарственных средств, обеспечивающая качество и взаимозаменяемость лекарств, и стимулы для осведомленности врачей, фармацевтов и пациентов о ценах), нужно предоставить рынку возможность конкурировать без дальнейшего регулирования. Так происходит на развитых рынках непатентованных лекарств, например на рынке США.

В некоторых странах необходимость формирования схем справедливого ценообразования для фармацевтических продуктов привела к поиску более объективных эталонов справедливости и правильности на основе цен на лекарства в других странах, используемых для сравнения (эта практика известна как международное референтное ценообразование или кросс-референтное ценообразование). У этого подхода есть свои сложности, например выбор страны и ее цен в качестве референтных⁸. В отношении лекарств, для которых невозможно конкурентное ценообразование, все чаще применяется метод фармакоэкономической оценки, с помощью которого определяется экономическая эффективность лекарства относительно сопоставимых продуктов⁹. Можно посвятить целую главу описанию преимуществ и недостатков различных подходов к регулированию цен на лекарства, однако самое главное, чтобы выбранный метод был как можно объективнее и прозрачнее.

Если используемые методы единообразны, известны публике и основаны на объективных критериях, а процесс настолько прозрачен и объективен, насколько это только возможно, коррупцию можно обуздать. Предлагаемые стратегии включают распространение описаний процедур ценообразования; введение специальных критериев и требований для комитетов по ценообразованию, включая раскрытие информации о потенциальных конфликтах интересов; мониторинг и распространение информации о ценах; создание официального апелляционного комитета для решения споров по ценообразованию. Информирование о ценовых решениях через Интернет также способствует повышению прозрачности. Оценка уязвимости этого процесса крайне важна для выбора стратегии его усиления (пример 1.9). Примеры передовой практики повышения прозрачности и снижения коррупции в области ценообразования на фармацевтические продукты можно позаимствовать у ряда промышленных стран, научившихся на собственном опыте выбирать менее уязвимые для коррупции процессы.

Точка принятия решений 4: закупка

Цель закупок состоит в приобретении необходимого количества качественных лекарств по наиболее экономически приемлемой цене¹⁰. Функции правительства в этой точке принятия решений включают управление запасами, суммарные закупки, организацию государственных конкурсов, технический анализ предложений, надлежащее распределение ресурсов, платежи, получение закупленных лекарств и контроль качества. Нередко процесс закупок плохо документируется и организуется, что превращает его в легкую мишень для коррупции. Лучшей защитой от коррупции являются международные закупки на конкурсной основе, так как они максимально способствуют конкуренции и минимизируют свободу

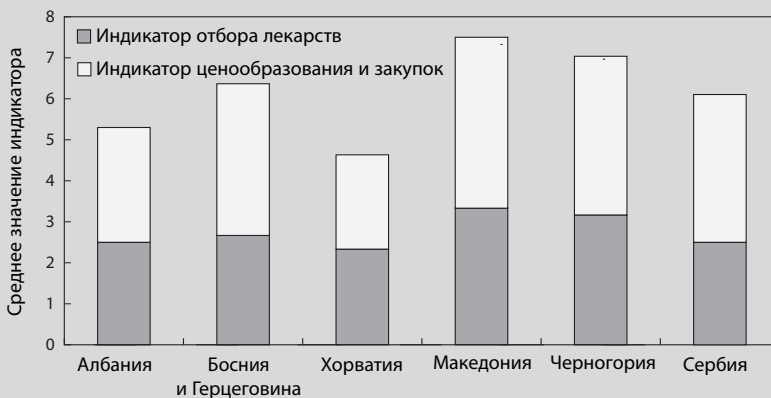
Пример 1.9. Оценка уязвимости для коррупции в области ценообразования: Балканские страны

Всемирный банк провел в некоторых Балканских странах (Албания, Босния-Герцеговина, Хорватия, Македония, Сербия и Черногория) внутреннее исследование с целью распространения методов диагностики коррупции на процессы отбора лекарств, их закупку и ценообразование. Предпосылкой для этой работы послужили примеры, свидетельствующие о том, что цены на лекарства во многих из этих стран высоки по сравнению с соседними странами или средними международными ценами и что основной причиной этой проблемы может являться коррупция. Рабочая гипотеза была следующей: слабо развитая структура контроля на этом несовершенном рынке могла создать возможности для коррупции и помешать конкурентному ценообразованию⁹.

После падения коммунистического режима фармацевтический сектор всех этих стран пережил период либерализации и приватизации. В последние 10 лет в нем происходил процесс изменения регулирования, направленный на создание современной, безопасной и приемлемой по стоимости фармацевтической системы. Но правительствам не хватало опыта регулирования в контексте нового рынка, а большинство профессиональных ассоциаций и кодексов профессиональной этики или появились недавно, или отсутствовали совсем, или слабо влияли на ситуацию. Кроме того, законодательная база, как правило, была несовершенной, что вело к высоким ценам, проблемам с качеством лекарств и своевременностью поставок и создавало возможности для неэтичного поведения и коррупции. Быстрая эволюция страховых фондов и групп снабжения, занимавшихся отбором лекарств, ценообразованием, закупками, компенсацией и управлением затрат усложняла ситуацию.

На фармацевтических рынках этих стран преобладали непатентованные, полученные из различных источников, фирменные дженерики. Замена дженериков не распространена. Местные или бывшие югославские поставщики доминировали на многих рынках, где имели привилегированное положение. Все страны пользовались разновидностью референтного ценообразования или проводили тендеры по закупке лекарств для амбулаторного и стационарного лечения, что должно вести к конкуренции цен.

Чтобы оценить отбор лекарств, ценообразование и закупки, был взят ряд индикаторов из исследования Всемирного банка (Cohen, Setcove, and Macaia, 2002), позволяющих оценить уязвимость данного участка фармацевтической цепочки для коррупции. Исследование показало более высокую уязвимость в области ценообразования и закупок, чем в области отбора лекарств (см. данные ниже). Наименее уязвимые и наиболее прозрачные процессы были обнаружены в Хорватии, а наиболее уязвимые — в Македонии. Эта оценка проводилась до реформ, начатых в некоторых из этих стран. Например, в 2004 г. Македония ввела процедуру международных тендеров и более прозрачный процесс отбора лекарств. Черногория также начала реформы, направленные на увеличение прозрачности и конкуренции в процессе конкурсного отбора.

Индикаторы уязвимости для коррупции в Восточной Европе, 2003 г.

⁹ Несовершенство работы рынка фармацевтических средств обычно связано с защитой патентов (что создает проблему сбалансирования желаемых стимулов для инноваций и доступности для бедных стран и пациентов), процессом и длительностью получения разрешения регулирующих органов, дифференциацией продуктов и преданностью бренду, а также несимметричностью информации, моральным ущербом и проблемами отношений принципал–агент на стороне спроса на фармацевтические продукты. Спрос имеет четырехуровневую структуру: врач назначает лекарство, фармацевт отпускает, пациент потребляет, а третья сторона платит.

действий отдельных лиц в процессе отбора поставщиков. Закупки на конкурсной основе требуют проведения открытых торгов и установления ясных критериев отбора и обработки предложений. Процесс закупок должен предусматривать постоянный мониторинг, в том числе обзоры из офиса главного инспектора или других внутренних и внешних институтов, проводящих аудит в государственном секторе (USAID, 1999). Отчеты должны быть доступны широкой публике.

Закупки лекарственных средств за счет госбюджета особенно подвержены коррупции, поскольку их объемы обычно значительны, а стоимость контрактов высока даже при небольшой стоимости единицы продукции. Таким образом, эти контракты очень выгодны для поставщиков. Национальные и зарубежные поставщики могут предлагать государственным чиновникам взятки, чтобы получить преимущество на каждом из этапов тендера. Также могут применяться необъективные методы закупок, например ничем не оправданная прямая закупка. Коррупции в сфере закупок способствуют несколько факторов: субъективность определения необходимого объема лекарств; трудности в мониторинге стандартов качества; сложность своевременной координации закупок и процесса регистрации продуктов в случае неэффективности или коррумпированности агентства по лицензированию фармацевтических продуктов; использование поставщиками разных цен на одни и те же фармацевтические продукты и возможность искусственного взвинчивания цен; составление требований к закупаемым лекарствам таким образом, чтобы соответствовать продуктам одного поставщика. Все эти факторы требуют пристального контроля в процессе государственных закупок. Отсутствие надлежащей практики управления в области закупок может вести к закупке неподходящих продуктов и переплате за них. Для обеспечения сильной системы закупок некоторые страны Карибского бассейна объединили свои ресурсы. Другие страны с ограниченными ресурсами заключили контракты на осуществление закупок с частным сектором или с ООН и другими агентствами по развитию, имеющим специализированные подразделения по закупкам медикаментов.

Одной из основных задач правительства в области закупки лекарственных средств является оценка требуемого количества. Подготовка надежных оценок может помочь странам избежать слишком низкого или чрезмерно высокого уровня запасов. Количественные методы применяются для определения бюджета на лекарственные средства, планирования новых и расширения существующих фармацевтических программ, оптимизации бюджетов на лекарственные средства, исходя из приоритетных проблем здравоохранения и экономических методов лечения, а также для сравнения текущего уровня потребления лекарств с приоритетами государственного здравоохранения и других систем здравоохранения.

Ясная политика в отношении количественных методов, предпочтительно как часть национальной, региональной или институциональной политики в области лекарственных средств, может ограничить свободу отдельных лиц и групп в раздувании оценки объемов лекарств и обеспечить контроль процесса принятия решений. В качестве дополнительного контроля комитет по лекарственной терапии на национальном, районном уровне или уровне лечебного учреждения, обычно уже отвечающий за отбор основных лекарственных средств, должен

иметь решающее слово при утверждении результатов определения объема медикаментов. Однако такой комитет необходимо формировать из независимых экспертов, отобранных с использованием прозрачной процедуры, и для него следует определить четкий круг полномочий. Имена экспертов и их конкретные функции и обязанности должны быть известны публике.

Чиновники, занимающиеся закупками, должны сосредоточиться на обеспечении лучшей цены за высококачественные, приоритетные продукты. Качественная система закупок должна следить за реальными (т. е. общими) покупными ценами поставщиков, включая скрытые издержки, связанные с низким качеством продукта, ненадлежащей работой поставщика или коротким сроком хранения, затраты по хранению на различных уровнях системы поставок, а также текущие расходы и потребности в капитале, связанные с управлением и администрированием системы закупок и дистрибуции. Значительные объемы закупок обычно позволяют получить хорошие цены и условия контракта для закупщиков, учитывая экономию от масштаба. Объединение потребностей множества лечебных учреждений или нескольких штатов или стран, ограничения на отбор лекарств и устранение дублирующих друг друга лекарств внутри терапевтических категорий может повышать объемы отдельных позиций и открывать возможности для снижения цен, если процесс закупок осуществляется достаточно хорошо. Но такие совместные закупки бывают эффективными, только если применяются соответствующие процедуры, гарантирующие честность процесса, точность определения количества и эффективность дистрибуции.

Для снижения риска коррупции процедуры закупок должны быть прозрачными, соответствовать формальным письменным правилам в течение всего процесса и использовать ясные критерии при выборе поставщика. В руководстве по закупкам фармацевтической продукции Всемирного банка (World Bank, 2000) предлагается хорошая модель, которую можно взять за образец. Одной из мер против сговора и взвинчивания цен на лекарства является общедоступность информации о тендере и его результатах. В Бразилии в последние годы цены накупаемые государством медикаменты публикуются на веб-сайте с целью их снижения и предотвращения манипуляций. Риски коррупции в этой стране снизились благодаря использованию электронных торгов и распространению информации о процедурах и результатах закупок. Эти инструменты могут быть более эффективными, когда они сочетаются с параллельными усилиями, такими как обеспечение большого количества национальных и зарубежных поставщиков, конкурирующих за каждый продукт, по которому проводится тендер. Большое количество потенциальных поставщиков стимулирует ценовую конкуренцию и сокращает риск сговора или завышения цены со стороны поставщиков (Cohen and Carikeo Montoya, 2001).

Система закупок лекарственных средств должна гарантировать отбор надежных поставщиков высококачественных продуктов и применение программ обеспечения качества, включающих контроль и тестирование лекарственных средств. Процедуры предварительной и последующей квалификации помогают не допустить поставщиков, не отвечающих требованиям, к участию в тендере и таким образом обеспечить своевременное проведение тендеров. Предварительная квалификация поставщиков обычно проводится расширенным коми-

тетом по закупкам, состоящим из менеджеров и технических работников, в том числе специалистов в области обеспечения качества.

Составление первоначального списка поставщиков, прошедших предварительный квалификационный отбор, для каждого лекарственного средства занимает много времени, но в конечном счете сберегает его. Система последующей квалификации предполагает оценку поставщиков после получения предложений и может приводить к длительным задержкам при выборе победителя, поскольку оцениваются возможности множества неизвестных поставщиков. Оценка новых поставщиков может включать официальную регистрацию, инспекцию, проверку рекомендаций, пробные закупки и сбор неофициальной информации на месте. Важным компонентом системы обеспечения качества является «прослеживаемость», т. е. поставщики должны иметь возможность свободно проследить путь продукта до производителя, а производители должны иметь возможность проследить путь ингредиентов до их производителей. В любом случае отбор поставщиков должен быть обоснованным и подтверждаться соответствующими данными.

Успешные агентства по закупкам могут следить за работой поставщиков с помощью формализованной системы мониторинга, которая отслеживает время выполнения заказа, соответствие условиям контракта, отгрузку партий товара, качество лекарств, выполнение инструкций по упаковке и этикетированию и другие этапы процесса. Хорошая информационная система также должна отслеживать количество и стоимость заключенных в результате тендеров контрактов и стоимость всех закупок у конкретного поставщика в течение года и показатели для каждого тендера.

Системы предварительного квалификационного отбора помогают не допустить к участию в тендере поставщиков, не соответствующих стандартам, но этот метод не свободен от риска коррупции, если поставщики включаются в список не в соответствии с объективными и поддающимися контролю критериями. Система последующей квалификации может, напротив, исключать подходящих участников, если агентство по закупкам хочет создать благоприятные условия определенным компаниям. В обоих случаях отдельные лица или представители компаний могут пытаться заставить правительство закупить медикаменты, не подходящие с экономической или терапевтической точки зрения.

Чтобы снизить коррупционные риски, агентства по закупкам должны строго придерживаться объявленной даты окончания торгов. Должны вестись учетные записи по всем полученным предложениям. В них следует включать дату подачи предложения и имя лица, принявшего его. Невскрытые предложения следует хранить в недоступном, безопасном месте до даты окончания торгов. Все предложения должны вскрываться в официальной обстановке, желательно публично, в назначенный день, а вскрытые предложения должны регистрироваться и нумероваться для удобства работы с ними в будущем. Кроме того, сотрудники агентства по закупкам должны собирать информацию для тендерной комиссии или комитета по закупкам и давать им технические рекомендации, но ни в коем случае не принимать окончательных решений о контрактах. Принимать решение должен только комитет по закупкам или тендерная комиссия. Результаты их решения, в том числе победитель конкурса и контрактная цена,

должны быть доступными для всех участников и широкой публики (например, через веб-сайт).

Агентство по закупкам должно регулярно сообщать ключевые индикаторы эффективности закупок. Стандартные индикаторы включают плановый объем закупок по сравнению с фактическим объемом потребления в течение определенного промежутка времени, полученные цены по сравнению со средними международными, среднее время выполнения заказа поставщиком и уровень обслуживания, процент основных лекарств в запасе на различных уровнях системы поставок и отчет о нехватке лекарств. Эти индикаторы также полезны тем, что позволяют сравнить фактические данные по эффективности с плановыми за различные промежутки времени. И, наконец, в агентстве по закупкам ежегодно должна проводиться аудиторская проверка третьей стороной, отобранной по уровню профессионализма. Аудитор должен предоставить официальное заключение в соответствии с законодательными требованиями конкретного государства и, кроме того, письмо с подробными комментариями для руководства организации и государственного органа надзора. Информация о результатах ежегодных аудиторских проверок должна быть доступна широкой публике на веб-сайте или в правительственном офисе общественной информации.

Точка принятия решений 5: дистрибуция

Государственная система распределения, независимо от того, кто ею управляет — правительственное агентство или частная компания по контракту с правительством, должна обеспечивать своевременную и безопасную поставку необходимого количества медикаментов в лечебные учреждения и аптеки, нуждающиеся в них. Затраты на дистрибуцию и хранение могут составлять внушительную часть розничной цены на лекарство, особенно когда лекарства поставляются в отдаленные районы или когда недостаточная конкуренция ведет к неадекватным наценкам со стороны оптовых и розничных продавцов. Некоторые страны ввели кодексы надлежащей практики в сфере дистрибуции, в которых стандартизированы требования к персоналу, документации, помещением и оборудованию. Неправильные условия хранения могут вести к потерям из-за переадресования (коррупция) и порчи лекарств (неэффективность). Хорошо продуманная и управляемая система дистрибуции и хранения должна обеспечивать поддержание запасов лекарственных средств на постоянном уровне, надлежащие условия хранения в течение всего процесса дистрибуции, минимизацию потерь из-за порчи и истечения срока годности, рационализацию мест хранения лекарств и максимально эффективное использование доступных транспортных ресурсов.

Существует ряд моделей поставок лекарств. Наиболее распространенной в государственном секторе является цепочка поставок с централизованным хранением, в которой медикаменты финансируются, закупаются и распределяются правительством. Вторая модель — независимое или полуавтономное агентство поставок. Эта модель обладает большей гибкостью, чем правительственная, но дробление объема закупок может вести к увеличению цен по сравнению

с централизованной системой закупок. Третья модель — прямые поставки. Правительственное агентство по закупкам проводит тендеры на поставку лекарств и прочих товаров, которые затем поставляются непосредственно в лечебное учреждение. Эта модель помогает правительству устранить затраты, связанные с централизованным хранением и транспортировкой, и переложить их на поставщиков. Четвертая модель — система основного поставщика. При использовании этой модели правительственное агентство по закупкам проводит тендер сразу на два контракта: первый на поставку и цену лекарств, а второй на их доставку на склады и в лечебные учреждения. Сторона, заключившая контракт на поставку лекарственных средств (основной поставщик), отвечает за поддержание запасов на уровне, достаточном для выполнения заказов региональных и районных складов и лечебных учреждений. И, наконец, лекарства могут закупаться и распространяться через полностью частную систему. На сегодняшний день нет четких данных о том, какая из моделей наиболее эффективно сокращает вероятность коррупции. Механизмы контроля, ясные стандарты и прозрачные процедуры необходимы в каждом случае.

Отсутствие надлежащей практики в этой точке принятия решений может вести к прямым убыткам, связанным с нарушением процесса, включая неправильные условия транспортировки и хранения, излишние запасы, запасы лекарств с истекшим сроком годности и хищения. Возможности для переадресования и кражи товаров имеются на всех этапах системы хранения и дистрибуции (пример 1.10). Партии товара могут расхищаться работниками морского порта или аэропорта, а преступные синдикаты могут красть значительные количества лекарств с таможенных складов, летного поля и прочих мест. Во время транспортировки водители могут торговать лекарствами на рынках по пути следования, медикаменты также могут повреждаться в пути. Крупные партии лекарств могут попадать на черный рынок. Должностные лица и местные лидеры могут переадресовывать поставки своим сторонникам или тем, кому они оказывают поддержку, работники лечебных учреждений могут перепродавать субсидируемые лекарства или красть их для использования в частной практике или для личного употребления.

В случае импорта лекарств, который характерен для большинства стран, могут вводиться дополнительные требования, связанные с получением разрешения на импорт и тестированием партий импортного товара. Это повышает уязвимость для коррупции. В Сербии и Черногории национальные произво-

Пример 1.10. Утечка и кража лекарственных средств в Уганде: стратегии предотвращения

В системе дистрибуции лекарственных средств могут наблюдаться хищение, переадресование и перепродажа. Исследование, проведенное в Уганде, показало, что финансируемые государством лекарства расхищались и перепродавались на частном рынке, что работники здравоохранения присваивали платежи за медикаменты и что неимущим людям, которые не могли заплатить за лекарства, отказывали в обслуживании. В целом 68–77% доходов от официальной платы за лекарства неправомерно присваивались работниками (McPake and others, 1999). Ясная дифференциация продуктов, принадлежащих к системе государственных закупок, с помощью особой упаковки, штрихкода и голограмм может помочь идентифицировать их. В некоторых случаях стандартные меры по предотвращению краж также могут сокращать потери продуктов. Эти меры включают мониторинг доступа персонала на склад медикаментов, а также адекватные информационные системы для отслеживания запасов лекарств.

дители использовали законные требования к тестированию партий лекарств как средство повышения затрат конкурирующих поставщиков импортных лекарств. Один известный национальный производитель дал взятку министру здравоохранения и его заместителю, чтобы дискриминирующие положения сохранились в новом фармацевтическом законе, введенном в 2003 г.

Стратегии сокращения риска коррупции в процессе дистрибуции включают в себя следующее. Информация должна свободно циркулировать между всеми уровнями системы дистрибуции с целью контроля движения и поставок товаров. Наилучший путь достижения этого — использование компьютеризированных и автоматизированных информационных систем, особенно систем на базе штрихкодов или более современных технологий RFID и EPC. Стандарты качества должны распространяться на помещения для хранения и холодильные установки для обеспечения сохранности лекарств. Для минимизации риска краж необходима хорошая система безопасности. Электронный мониторинг транспортных средств и тщательная сверка заказов на поставку с описью доставленных товаров являются методами сокращения количества краж. Обзор использования средств госбюджета также является полезным инструментом для оценки того, попадают ли лекарства и выделяемые на их закупку средства в конечные точки назначения, такие как клиники и больницы, особенно в сельской местности¹¹.

Точка принятия решений 6: назначение и отпуск лекарств

Назначение и отпуск лекарств происходит при участии врачей, фармацевтов, медсестер и других медицинских работников, которые ставят диагноз и определяют, какие лекарства следует принимать (если следует) пациенту для лечения конкретного заболевания. Это точка принятия решений, в которой пациенты должны пользоваться преимуществами всей системы, если она функционирует хорошо. Они должны получить нужное лекарство в нужное время по правильной цене, а также соответствующую информацию.

Главная проблема при назначении и отпуске лекарств заключается в том, что пациент не всегда получает наиболее подходящее для него лекарство, поскольку при принятии решения врач может руководствоваться другими соображениями, в частности собственной выгодой. Во многих развивающихся странах распространена практика отпуска лекарств без рецепта фармацевтами или неквалифицированными продавцами. В таких ситуациях фармацевт сам делает выбор и может быть заинтересован в продаже самого дорогого лекарства, приносящего высокую прибыль, а не в предложении наиболее подходящего пациенту продукта. Подобный конфликт интересов является одной из причин разграничения функций назначения и отпуска лекарств. Задача правительства, если система назначения лекарств несовершенна, создать регуляторную среду, способствующую выбору и продаже подходящих лекарств и экономичному лечению.

Во многих развитых странах регулирование разделяет роли врачей, назначающих лекарства, и роли фармацевтов, продающих их, чтобы у врачей не было финансовых стимулов назначать в больших количествах неподходящие или до-

рогостоящие лекарства, не нужные с клинической точки зрения. Например, до недавних пор в Республике Корея врачам разрешалось выписывать и продавать лекарства, что вело к большому числу ненужных назначений (Kwon, 2006). В некоторых странах запрет на продажу лекарств не распространяется на сельских врачей в районах, где пациентам трудно добраться до аптеки. Доказательства того, что на назначения влияет потенциальная прибыль от продажи, были получены в Англии, где сельские «продающие врачи» реже своих коллег, не имеющих права на продажу лекарств, предлагали использовать непатентованные лекарства (вместо брендовых) и чаще назначали фирменные дженерики (Watkins and others, 2003; Baines and others, 1997). Может быть, это и не прямая коррупция, но определенно неэтичное профессиональное поведение.

Во многих странах потенциал коррупции связан со стремлением фармацевтических компаний повлиять на назначения лекарств врачами. Исследование, проведенное в 2000 г. Вазаной (Wazana), показало, что взаимодействие врачей с фармацевтической промышленностью приводило к росту количества просьб поместить в фармакологический справочник больниц дополнительные лекарства и изменить практику назначения лекарств. Влияние индустрии на назначение лекарств врачами является международной проблемой, но она может быть особенно серьезной в развивающихся странах, где врачи редко имеют хорошую зарплату, а соблюдение стандартов установленной законом или профессиональной этики недостаточно укоренилось или не контролируется. В недавнем отчете ВОЗ о продвижении лекарств отмечается, что в США в 2002 г. на продвижение лекарств было потрачено почти \$21 млрд. В том же отчете подчеркивается, что фармацевтическая индустрия часто является единственным источником информации о лекарствах для медицинских работников в развивающихся странах (Norris and others, 2005).

Продвижение лекарств представляет собой переходную зону в дискуссии о коррупции в фармацевтическом секторе. Само по себе продвижение лекарств не является актом коррупции, если соблюдаются принципы честной рекламы. Однако предоставление фармацевтической индустрией «стимулов» врачам за назначение конкретных продуктов может граничить с коррупцией. Например, фармацевтические компании часто приглашают врачей на «образовательные» семинары, которые могут включать поездку в привлекательное место и приглашение для членов семьи (Cohen and Esmail, 2005). Для контроля маркетинговой практики в индустрии применяют руководства по саморегулированию. Например, Международная федерация производителей фармацевтической продукции в 1981 г. приняла добровольный кодекс практики маркетинга фармацевтической продукции. Хотя его рекомендации широко распространялись, их соблюдение остается серьезной проблемой. Нарушение основных этических норм, даже если закон не нарушается явно, по-прежнему остается источником беспокойства и требует принятия соответствующих мер.

Для выработки стандартов этической практики и правовых норм для врачей и фармацевтической индустрии в области продвижения лекарств необходимы более серьезные усилия. Распространение передового опыта и информации о лекарствах крайне важно для более рационального их назначения, и все больше стран создают необходимые для этого механизмы. Одним из методов пре-

дотвращения неэтичной практики назначения лекарств является соблюдение врачами руководства по клинической практике (clinical practice guidelines — CPG), хотя добиться этого непросто¹². ВОЗ рекомендует использовать научно обоснованные клинические руководства по лечению для разработки EDL, а не полагаться на мнение экспертов, которые могут быть подвержены внешнему влиянию через взятки и откаты. Однако даже CPG уязвимы для коррупции, если врачи, составляющие их, находятся под влиянием фармацевтической индустрии (пример 1.11). Там, где возможно использование более совершенных механизмов, контроль практики назначения лекарств через мониторинг данных о назначениях может стать эффективным средством для выявления необычных или чрезмерных назначений и для развития стратегий повышения рациональности назначения лекарств.

Прочие методы, направленные на ограничение влияния отрасли на практику назначения врачами лекарственных средств, в большей мере сконцентрированы на «детализации» или обучении клинических фармацевтов в области применения лекарств, а не на отраслевом маркетинге. В идеале обучением врачей должны заниматься беспристрастные эксперты, излагающие научные данные. Обучение может включать создание сети консультантов по назначению лекарств, которые будут посещать врачей или группы врачей с целью распространения научно обоснованных передовых методов назначения лекарств, особенно касающихся лекарств, только выходящих на рынок.

Фальсификация рецептов является распространенной формой мошенничества в государственной и частной системе страхования здоровья, в нем могут участвовать врачи, фармацевты и пациенты. При обращении с рецептурными бланками следует соблюдать такие же меры безопасности, как с чеками на предъявителя, и создавать системы для выявления, расследования и преследования в уголовном порядке мошенничества, только так можно решить эту проблему. Некоторые страны ввели электронные системы для отслеживания назначений и отпущенных лекарств по пациентам, врачам и фармацевтам и используют анализ данных для идентификации рисков мошенничества.

Пример 1.11. Руководства по назначению лекарственных средств и конфликты интересов

В обзоре, опубликованном в журнале *Nature* в 2005 г., была предпринята попытка выяснить, насколько авторы руководств по назначению лекарственных средств врачами подвержены конфликтам интересов, которые могли повлиять на содержание руководств. Руководства могут составляться на научной основе или на основе общего мнения экспертов в конкретной области.

Из 90 подробно изученных руководств конфликт интересов не был обнаружен (или признан) в 31. Однако по крайней мере один конфликт был найден в остальных 59. В 45 руководствах (50%) по крайней мере один из авторов занимал должность консультанта или являлся членом консультативного совета в заинтересованной компании и как минимум один из авторов получал средства на исследования от заинтересованной компании. В 39 руководствах как минимум один из авторов входил в число представителей заинтересованной компании. А в 10 руководствах как минимум один из авторов владел акциями заинтересованной компании.

В целом в составлении 90 руководств участвовали 685 авторов. Из них 445 заявили, что не имели конфликта интересов, но из оставшихся 240 авторов 143 признались, что занимают должность консультанта или являются членом консультативного совета в заинтересованной компании, 153 сообщили, что получили средства на исследования от заинтересованной компании, 103 входят в число представителей заинтересованной компании и 16 владеют акциями заинтересованной компании. Ясно, что некоторые авторы имели более чем один конфликт интересов.

Источник: Taylor and Giles (2005).

Стратегии снижения коррупции в этой точке принятия решений включают обеспечение гарантий на получение пациентами только правильных назначений. Однако это проблематично, пока пациенты платят и за визит к врачу, чтобы получить рецепт, и за лекарство. Даже там, где система медицинского страхования покрывает стоимость визита к врачу и лекарств, в районах, где у фармацевтов низкие зарплаты, за «бесплатные» лекарства взимается дополнительная неофициальная плата, чтобы повысить доход фармацевта.

Фармацевты и аптеки должны соответствующим образом лицензироваться и инспектироваться, а нарушения правил должны наказываться. Обычно эти аспекты работы аптек контролируются через ассоциации фармацевтов. Коррупция может возникнуть в этой точке принятия решений, если кодексы поведения отсутствуют или плохо соблюдаются. Однако обеспечить их соблюдение сложно, особенно на частном розничном рынке лекарственных средств в развивающихся странах (Enemark, Alban, and Vasquez, 2004).

ОЦЕНКА РИСКОВ КОРРУПЦИИ В ФАРМАЦЕВТИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ

В этом разделе рассматривается методология, которая может помочь должностным лицам создать исходную информационную базу для каждой точки принятия решений и понять, насколько каждая из них восприимчива к коррупции. Эта методология основывается на одной из ранних работ Коэн, Серконе и Макайи (Cohen, Sercone, and Macaya, 2002) в Коста-Рике. ВОЗ после пересмотра применяла ее в Юго-Восточной Азии и других регионах.

Методология предполагает использование анкет (см. Cohen, Sercone, and Macaya, 2002) для оценки уязвимости каждой точки принятия решений в фармацевтической системе с учетом специфических условий конкретной страны. В них, например, включены следующие пункты. Как управляется фармацевтическая система, централизованно или на местном уровне? Какие институты участвуют в закупке фармацевтической продукции? Какие комитеты отвечают за процесс отбора лекарств? Вопросы нацелены на выяснение у лиц, ответственных за принятие решений, уровня прозрачности каждой из шести точек принятия решений и предполагают два варианта ответа (да или нет). После завершения опроса индикаторы ранжируются в соответствии с определенными критериями, и подсчитывается средний рейтинг для каждого из вопросов, касающихся конкретной точки принятия решений. Средний рейтинг меняется в диапазоне от нуля до единицы и в большинстве случаев находится между крайними значениями. Сумма всех рейтингов, равных единице, затем делится на количество вопросов для данной точки принятия решения, чтобы получить долю индикаторов, получивших рейтинг, равный единице. Результат переводится в диапазон от нуля до 10 (0,0–10,0) путем умножения доли на 10. После этого оценивают уязвимость точек принятия решений для коррупции.

0,0–2,0	2,1–4,0	4,1–6,0	6,1–8,0	8,1–10,0
Высокая уязвимость	Довольно значительная уязвимость	Умеренная уязвимость	Незначительная уязвимость	Минимальная уязвимость

Преимущество этой методологии состоит в том, что она недорога в применении, проста и, что самое важное, дает простую шкалу, позволяющего лицам, ответственным за принятия решений, определить, какие из точек принятия решений слабее остальных. Это в свою очередь позволяет проводить более целенаправленное вмешательство и может в конечном счете помочь фармацевтической системе функционировать более эффективно и улучшить доступ к лекарствам. Понятно, что точки принятия решений, требующие вмешательства, в разных странах будут разными, именно поэтому диагностика фармацевтической системы так важна.

Применение методологии в Коста-Рике

При полной поддержке правительства в Коста-Рике было проведено диагностическое обследование служащих Агентства по социальной защите (Caja Costarricense de Seguro Social — CCSS) и Министерства здравоохранения, медицинских работников, представителей фармацевтической индустрии и покупателей, выходящих из государственных аптек. Анкетированием занималась Sanigest Internacional — международная консалтинговая компания из Коста-Рики в период с февраля по апрель 2002 г. под контролем Всемирного банка. Диагностические средства, использовавшиеся для каждой из групп, соответствовали рекомендациям Всемирного банка в отношении инструментов для диагностики государственного управления. В числе характерных особенностей этих инструментов — ориентированность на оценку чиновников, фирм и потребителей, дополненную базовой информацией, специально разработанные и проверенные закрытые вопросы и обзор концептуальной основы, нацеленный на раскрытие структуры стимулов, движущих принятием управленческих решений и коррупцией.

В обследовании использовались четыре основных инструмента для оценки уровня прозрачности и восприимчивости к коррупции каждого из четырех видов деятельности, связанной с закупкой и поставкой фармацевтической продукции населению. Опросы — оценочные интервью чиновников, представителей отрасли, фокус-групп с участием медицинских работников, а также потребителей — проводились одновременно. Для проверки полученных ответов диагностические обследования дополняются базовой информацией, в том числе письменными правилами, доказательствами соблюдения правил и документацией, касающейся прозрачных процессов.

В целом фармацевтическая система Коста-Рики получила рейтинг 7,7, означающий незначительную уязвимость для коррупции и хорошее управление. Общий показатель был снижен из-за рейтинга 5,7 в области закупок, означающего умеренную уязвимость, и из-за проблем в области дистрибуции. Осуществив небольшие изменения, Коста-Рика может получить систему, минимально уязвимую для коррупции.

Регистрация лекарств

Область принятия решений, соответствующая регистрации лекарств, получила средний балл 9,4, что означает очень низкую уязвимость для коррупции. Эта область хорошо документируется, требования к регистрации новых ле-

карств, в том числе дженериков, довольно хорошо стандартизированы. Доступ к информации является равноправным, и официальный комитет принимает обязательные решения по новым заявкам. Этот комитет имеет продуманный состав и четко ограниченный срок работы в нем. Он составляет отчеты, в которых указываются причины всех решений об отказе в регистрации новых лекарств. Плата за регистрацию нового лекарства невысока (\$500) и, таким образом, не является препятствием для молодых компаний, регистрирующих лекарства. И, наконец, в правилах указан максимальный срок получения одобрения (30 дней), если имеются все документы.

Отбор

Отбор лекарств также получил рейтинг 9,4, что указывает на высокий уровень прозрачности процессов и профессионализм чиновников, ответственных за эту область. Эта область принятия решений хорошо задокументирована, и список основных лекарственных средств регулярно обновляется. Краткие публикации по официально утвержденным лекарствам, применяемым в системе здравоохранения Коста-Рики, содержат задокументированные процедуры и политику, поддерживающую утвердительные ответы на большинство индикаторов. Информация широко доступна в системе, она бесплатно распространяется среди всех ключевых представителей системы здравоохранения.

Положительной чертой процесса отбора является учет экономической приемлемости при отборе лекарств. Все лекарства из официального списка фигурируют под своими непатентованными названиями, поэтому не существует предвзятого отношения к закупке того или иного бренда, и все поставщики находятся в равных условиях. В этом смысле официальный список лекарств соответствует рекомендациям ВОЗ и не дает возможности какому-либо производителю завоевать долю рынка, благодаря включению в список конкретного бренда. Кроме того, существуют четкие критерии включения или исключения лекарств из списка, а также рекомендации по членству и срокам пребывания в комитете.

Закупка

Рейтинг 5,7, полученный закупками, означает, что это звено цепочки создания стоимости наиболее уязвимо для коррупции. Учитывая стратегическую и экономическую важность этой области — правительство Коста-Рики ежегодно тратит более \$70 млн на закупку медикаментов, проблемы прозрачности и плохого управления оказывают значительное влияние на качество услуг, получаемых пользователями CCSS. Низкий рейтинг обусловлен несколькими факторами. Во-первых, не все утвердительные ответы подтверждаются документами. Так, не было предъявлено документов, подтверждающих проведение внутреннего аудита, например, принятых цен и критериев выбора поставщика. Во-вторых, отсутствовала информация об отслеживании деятельности поставщиков и качества продуктов. Плохо работающие поставщики могут продолжать участвовать в государственных аукционах, пока их не признают виновными в нарушении закона. А такие судебные разбирательства обычно длятся несколько лет. Когда

цена является главным фактором при принятии решения о победителе государственного аукциона, плохо работающий поставщик вполне может получить государственный контракт, несмотря на плохие прошлые результаты деятельности. В-третьих, не было предоставлено документов, в которых содержались бы четкая политика в отношении внутренних процедур и руководство по членству и сроку пребывания в должности в основных комитетах. Кроме того, решения о закупках принимались в основном на базе исторических данных о потребностях и уровнях запасов и не учитывали прогнозов заболеваемости в виде четкого алгоритма. Эта комбинация структурных недостатков принесла процессу закупок всего 12 баллов из возможных 21 и привела к общей оценке 5,7 балла по 10-балльной шкале.

Сложности и неэффективная работа в процессе закупок могут привести к потерям в системе государственного здравоохранения Коста-Рики и создать возможности для коррупции. Многочисленность персонала, офисов и комитетов, участвующих в закупке лекарственных средств, в сочетании с процессом, позволяющим проигравшим участникам государственных конкурсов обжаловать решения и задерживать закупки на несколько недель и даже месяцев, делает весь цикл громоздким, подверженным ошибкам и растянутым. Полный цикл — от выявления потребностей до фактического получения лекарств занимает в среднем 13 месяцев¹³. Затяжной характер процесса закупок означает, что минимальный объем закупаемых лекарств — эквивалентен по крайней мере годовой поставке. Результатом являются значительные затраты на хранение, сдерживающие денежный поток, более серьезные проблемы в борьбе с хищениями и больше возможностей для порчи или истечения срока годности лекарств.

Дистрибуция

Дистрибуция фармацевтических продуктов в системе государственного здравоохранения получила 6,9 балла — второй снизу показатель. Принципиальными недостатками в этой области являются отсутствие мониторинга для оценки системы дистрибуции и отсутствие информационной системы, необходимой для обеспечения «видимости» уровня запасов медикаментов и движения вдоль цепочки дистрибуции. Многие складские помещения не имеют систем безопасности, таких как сигнализация, камеры наблюдения и постоянный контроль входящих и выходящих сотрудников и посетителей в зонах ограниченного доступа. Наиболее дорогие фармацевтические и биологические продукты были лучше защищены, чего нельзя сказать об остальных лекарствах. Кроме того, в системе хранения отсутствует стандартизированная система размещения на стеллажах для каждого типа лекарств.

Исследование также включало качественную оценку респондентами своего восприятия и опыта, связанного с коррупцией в системе. Опрошенные заявили, что в сегменте закупок и дистрибуции существует более высокий уровень коррупции, что подтвердило результаты обследования, касающиеся уязвимости этих двух областей для коррупции. И хотя восприятие процесса отбора лекарств было положительным, восприятие процесса регистрации лекарств не соответствовало полученному высокому рейтингу.

Участники говорили о непостоянстве времени регистрации, препятствиях для биологически эквивалентных продуктов и параллельного импорта, а также незарегистрированных лекарств на рынке. Конечные потребители жаловались на ограниченность запасов и ненужные наличные платежи, что указывает на проблемы в области дистрибуции и использования фармацевтических продуктов в Коста-Рике. Однако, поскольку процессы хорошо организованы и институты работают с высоким профессионализмом, небольшие изменения в системе позволят сделать ее минимально уязвимой для коррупции. Благодаря этим данным правительство Коста-Рики получило рекомендации в отношении политики, классифицированные по уровню приоритетности и осуществимости, и за ними последовали некоторые изменения.

Стратегии реформ и выводы

В этой главе продемонстрирована сложность фармацевтического сектора, имеющего целый ряд точек принятия ключевых решений на пути от производства до использования лекарственных средств. Эти точки принятия решений потенциально восприимчивы к коррупции при отсутствии ясных и продуманных мер противодействия. К коррупции в фармацевтическом секторе нельзя относиться спокойно — при худшем варианте развития событий она может приводить к гибели людей. Не все виды коррупции равноценны. Последствия отклонений от нормы в процессе закупок могут быть не такими серьезными, как последствия нарушений производственного процесса. По этой причине использование диагностических инструментов, представленных в этой главе, дает должностным лицам преимущество, помогая выявить недостатки, оценить их влияние на охрану здоровья и экономические результаты, расставить приоритеты и разработать адекватные антикоррупционные стратегии.

Способность правительства обуздать коррупцию в фармацевтической системе также зависит от других взаимосвязанных политических и экономических факторов, находящихся за пределами сектора здравоохранения и рассмотренных в других главах этой книги. Например, каковы политические полномочия правительства? Может ли правительство со всей серьезностью взяться за борьбу с коррупцией, даже если придется изолировать определенные группы избирателей? Достаточно ли сильны институциональные ресурсы страны, чтобы осуществить специфические для секторов антикоррупционные меры? Имеет ли соответствующие возможности и финансовые ресурсы агентство, отвечающее за контроль соблюдения законов? Коррупция — проблема, затрагивающая множество секторов, и требует комплексного подхода, если бороться с ней честно и в полную силу. Хотя базовые элементы структуры противодействия коррупции в фармацевтическом секторе одинаковы во всех странах, неизбежны вариации, обусловленные размером страны, имеющимися ресурсами, структурой системы здравоохранения и позицией местной фармацевтической промышленности в балансе торговли и занятости.

Более серьезную проблему для должностных лиц может представлять управление глобальной фармацевтической промышленностью, где сырье производится в одной стране и экспортируется в другую для производства продуктов,

которые поставляются в третьи страны. Глобальный характер индустрии приводит также к появлению риска быстрого экспорта коррупции. Как мировому сообществу снизить этот риск? Для начала следует уделять внимание крупным странам, таким как Бразилия, Китай и Индия, производящим фармацевтические продукты и сырье для потребления в других странах. В крупных странах нужно создавать альянсы должностных лиц и производителей, обеспечивающие устойчивость и невосприимчивость фармацевтической системы к коррупции. Крупные производители продуктов и материалов уже осознали необходимость защиты своей репутации поставщиков качественных продуктов.

Должностным лицам нужно определить, на чем сосредоточиться в первую очередь — на областях, где легко реализовать антикоррупционные стратегии, или на сферах, где искоренение коррупции даст наибольшие результаты, даже если в этом случае потребуются огромные усилия. Однозначного ответа нет. Предпочтения могут меняться в зависимости от ресурсов и твердости правительства, и решение следует принимать только после всесторонней диагностики фармацевтического сектора конкретной страны. Должностным лицам нужно найти компромисс: быстро добиться маленьких успехов или попытаться провести крупномасштабную реформу, которая принесет успехи в будущем. Стоит ли нацеливаться на быстрые меры по спасению жизней или лучше взяться за крупномасштабную и долгосрочную реформу? В идеале следует найти комбинацию этих двух подходов. Небольшие и сравнительно недорогие шаги, например размещение информации о ценах на фармацевтические продукты на веб-сайте, следует принимать одновременно с более крупными, такими как выделение значительных ресурсов национальному агентству по контролю за лекарственными средствами. И то, и другое будет способствовать укреплению фармацевтической системы и делать ее менее восприимчивой к коррупции. Без сомнения, даже небольшие меры могут окупиться и сделать надлежащее управление социально «заразительным»¹⁴.

Первый шаг к искоренению коррупции в фармацевтическом секторе заключается в том, чтобы понять ее структуру, игроков и их мотивацию и идентифицировать ключевые точки, где может возникнуть коррупция. Только тогда можно наметить кратко-, средне- и долгосрочные цели и выбрать соответствующие стратегии. В случае выбора приоритет следует отдавать областям, где выявленная коррупция представляет угрозу безопасности и здоровью. Решение проблем, затрагивающих только экономическую сторону, не должно опережать заботу о здоровье граждан.

Положительный момент состоит в том, что появляется все больше литературы и практических инструментов, применимых в контекстах различных стран для диагностики или борьбы с коррупцией в фармацевтическом секторе. Некоторые рекомендуемые антикоррупционные стратегии (в основном реально осуществимые) описаны в этой главе и обобщены в таблице 1.2. Их перечень далеко не полон и составлен для стимулирования размышлений на данную тему и демонстрации конкретных мер, которые могут принести ощутимые результаты в конкретных областях. Общими для этих мер являются механизмы прозрачности и подотчетности. При их наличии любое коррупционное действие быстро становится заметным и появляется возможность пресечь его.

Таблица 1.2. Некоторые стратегии снижения коррупции в фармацевтических системах^a

<i>Точка принятия решений</i>	<i>Стратегия</i>	<i>Осуществимость</i>	<i>Продолжительность</i>
Производство	Законодательное введение обязательности GMP, включая ощутимые штрафы за несоблюдение	Высокая	Краткосрочная
	Улучшение соблюдения GMP с помощью регулярных и выборочных проверок	Высокая	Краткосрочная
	Создание достаточного штата подготовленных и хорошо оплачиваемых инспекторов	Средняя	
	Разработка схемы ротации инспекторов промышленных предприятий	Высокая	Краткосрочная
	Открытая публикация списка производителей, соблюдающих GMP	Высокая	Краткосрочная
	Публичное информирование о производителях, не соблюдающих GMP	Высокая	
Регистрация	Разработка прозрачных, эффективных и единообразных законов и стандартов регистрации лекарственных средств	Высокая	Среднесрочная
	Обеспечение адекватного контроля качества лекарств	Высокая	Средне-/долгосрочная
	Обучение публики и специалистов методам выявления незарегистрированных лекарств	Средняя	Краткосрочная
	Публикация информации о регистрации лекарств в Интернете	Высокая	Краткосрочная
	Контроль рынка и выборочное тестирование партий лекарств	Средняя	Среднесрочная
Отбор	Определение и опубликование четких критериев отбора и ценообразования	Высокая	Краткосрочная
	Открытый доступ к информации о членстве в комитете	Высокая	Краткосрочная
	Выбор критериев отбора лекарств в соответствии с международными стандартами, установленными ВОЗ	Высокая	Краткосрочная
	Регулярное освещение заседаний по отбору лекарств в СМИ	Высокая	Краткосрочная
Закупка	Открытая публикация результатов и решений	Средняя	Среднесрочная
	Обеспечение прозрачности процедуры закупок, соблюдение официальных опубликованных процедур в течение всего процесса и использование ясных критериев при выборе победителя конкурса	Средняя	Среднесрочная
	Обоснование и контроль выбора поставщика	Высокая	Краткосрочная
	Строгое соблюдение объявленной даты закрытия торгов	Средняя	Долгосрочная
	Письменная регистрация всех полученных предложений	Высокая	Краткосрочная
	Доступность результатов отбора всем участникам конкурса и широким массам	Высокая	Краткосрочная
	Регулярные отчеты по основным индикаторам деятельности в сфере закупок	Высокая	Краткосрочная

Окончание табл. 1.2

Точка принятия решений	Стратегия	Осуществимость	Продолжительность
Дистрибуция	Развитие, при возможности, информационных систем для обеспечения надлежащего распределения, транспортировки и хранения	Высокая	Средне-/долгосрочная
	Регулярные коммуникации между всеми уровнями системы для контроля движения запасов и поставок	Средняя	Средне-/долгосрочная
	Обеспечение безопасности складов и транспортировки	Средняя	Средне-/долгосрочная
	Электронный контроль распределяемых запасов и тщательное сравнение заказов на поставку с фактически доставленными продуктами	Средняя	Долгосрочная
Назначение и отпуск лекарств	Создание и привлечение профессиональных ассоциаций к контролю соблюдения кодексов профессионального поведения	Средняя	Долгосрочная
	Использование информационных систем для мониторинга назначений, сделанных врачами	Низкая	Среднесрочная
	Введение серьезных штрафов и порицаний за нарушение правовых и этических стандартов	Высокая	Краткосрочная
	Регулирование взаимодействия фармацевтической индустрии с врачами с помощью четких критериев, ограничивающих подарки и платежи со стороны индустрии	Средняя	Среднесрочная
	Требование сообщать о подарках фармфирм врачам стоимостью более \$25 (Вермонтская модель) ^b , лицензирование и инспектирование аптек	Средняя	Средне-/долгосрочная

^a «Осуществимость» и «продолжительность» приведены для Коста-Рики.^b В соответствии с законом Pharmaceutical Marketing Gift Disclosure Law 33 V.S. A 2005 в штате Вермонт фармацевтическая индустрия должна сообщать о получателях подарков стоимостью более \$25. Имеется несколько исключений.

Источник: авторы.

Итак, первым шагом на пути к снижению коррупции в фармацевтическом секторе является интенсивное обучение. Должностные лица и все остальные должны узнать о точках принятия критических решений в фармацевтическом секторе и уязвимых местах каждой из них. В качестве второго шага необходимо оценить возможные места возникновения коррупции. Зная, где искать коррупцию и как она возникает, можно применить меры по ее сдерживанию. Оценка должна включать сбор базовых данных (с использованием инструмента оценки, представленного в этой главе) о состоянии фармацевтической системы в контексте конкретной страны. Эти данные позволят лицам, принимающим решения, определить стратегию — третий этап этого процесса, а также последовательность действий. Реализацию стратегий и действий можно контролировать и оценивать относительно базовых данных, чтобы увидеть, происходят ли нужные изменения, и если нет, то понять почему и при

необходимости изменить подход. Эти шаги крайне важны, если они помогут улучшить доступ к качественным и недорогим медикаментам, особенно доступ неимущих.

КОММЕНТАРИИ

1. См. краткую информацию о 20 крупнейших делах на сайте False Claims Act Legal Center, <http://www.taf.org/top20.htm>.
2. В оригинальной концепции прозрачность входила во все три переменные.
3. Фармаконадзор, или мониторинг лекарственных средств, определяется ВОЗ (WHO, 2002) как фармакологическая дисциплина, связанная с выявлением, оценкой, пониманием и предотвращением неблагоприятных воздействий, особенно долго- и краткосрочных побочных эффектов лекарств.
4. Информацию о Международной конференции по гармонизации см. на <http://www.ich.org>.
5. Это универсальный, мобильный и простой метод тестирования для идентификации фальсифицированных или не соответствующих стандартам лекарств, которым может пользоваться менее квалифицированный персонал в развивающихся странах.
6. Один из пациентов предупредил власти об аптеке в Гамильтоне, провинция Онтарио, Канада, которая продавала фальсифицированное сердечное лекарство. См. «Consumers Warned to Watch for Counterfeit drugs,» *CBC Marketplace*, January 18, 2006, <http://www.cbc.ca>.
7. Образец списка основных лекарственных средств ВОЗ находится на сайте <http://www.who.int/medicines/publications/essentialmedicines/en/>.
8. Краткую информацию об этих методах и проблемах в европейском контексте см. в Mossialos, Mrazek, and Walley (2004, ch. 6, 14). Дополнительную информацию о лучшей практике ценообразования см. в Cohen (2003).
9. Обзор европейского опыта экономической оценки см. в McGuire, Drummond, and Rutten (2004).
10. Этот и следующий раздел, посвященный дистрибуции, основан на материалах Management Sciences for Health (1997).
11. Обзор использования средств госбюджета (The Public Expenditure Tracking Survey — PETS) — количественный анализ государственных услуг на стороне предложения, для которого собирается информация о характеристиках предприятий, финансовых потоках, результатах деятельности (предоставленных услугах), системе отчетности и т. п. Обзоры могут служить эффективным и простым диагностическим инструментом для отслеживания потока ресурсов от их источника до адресата и определения места нахождения и масштаба отклонения от нормы. Они не только показывают использование государственных средств и злоупотребление ими, но также дают представление об экономичности, децентрализации и отчетности.
12. Статью об ключевых проблемах применения руководств и обзор удачных стратегий назначения лекарств см. в Chapman, Durieux, and Walley (2004).

13. По данным исследования, см. Cercone, Duran-Valverde, and Munoz-Vargas (2000), цены при закупках в частном секторе часто в 10 раз превышают цены, уплаченные CCSS в процессе международных закупок.
14. Это описание взято в Gladwell (2000).

ЛИТЕРАТУРА

- Akunyili, Dora. 2005. «Counterfeit and Substandard Drugs, Nigeria's Experience: Implications, Challenges, Actions and Recommendations.» Paper presented at World Bank Meeting for Key Interest Groups in Health, Washington, DC, March 11.
- Baghdadi, G., J.C. Cohen, and E. Wondemagegnehu. 2005. «Measuring Transparency to Improve Good Governance in the Public Pharmaceutical Sector.» Working draft for field testing and revision, Departments of Medicines Policy and Standards and Ethics, Trade, Human Rights and Health Law, WHO, Geneva (October).
- Baines, D. L., P. Brigham, D.R. Phillips, K.H. Tolley, and D.K. Whynes. 1997. «GP Fundholding and Prescribing in UK General Practice: Evidence from Two Rural, English Family Health Services Authorities.» *Public Health* 111 (5): 321–25.
- Cercone, J., F. Duran-Valverde, and E. Munoz-Vargas. 2000. «Compromiso de gestión, rendición de cuentas y corrupción en los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social.» Latin America Research Network Working Paper R-418, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Chapman, S., P. Durieux, and T. Walley. 2004. «Good Prescribing Practice.» In *Regulating Pharmaceuticals in Europe: Striving for Efficiency, Equity, and Quality*, eds. E. Mossialos, M.F. Mrazek and T. Walley. Buckingham, U. K.: Open University Press.
- Cohen, Jillian Clare. 2003. «Key Pharmaceutical Policy Trends in Select Jurisdictions.» Report prepared for the Drug Strategy Review, Ministry of Health and Long-Term Care, Ontario, Canada (January).
- Cohen, J. C., and J. Carikeo Montoya. 2001. «Using Technology to Fight Corruption in Pharmaceutical Purchasing: Lessons Learned from the Chilean Experience.» World Bank Institute, Washington, DC (February).
- Cohen, J. C., J.A. Cercone, and R. Macaya. 2002. «Improving Transparency in Pharmaceutical Systems: Strengthening Critical Decision Points against Corruption.» World Bank, Washington, DC (October).
- Cohen, J. C., and L. Esmail. 2005. «Creating Ethical Incentives for the Pharmaceutical Industry: Reality or Fantasy?» Paper presented at a seminar on «Self-Regulation in the Pharmaceutical Industry,» Basel Institute for Governance, Basel, April 21.
- Enemark, U., A. Alban, and E.C. S. Vazquez. 2004. «Purchasing Pharmaceuticals.» Health, Nutrition, and Population Discussion Paper, World Bank, Washington DC (September).
- FDA (U.S. Food and Drug Administration). 2000. «Good Manufacturing Practice Guide for Active Pharmaceutical Ingredients» (July). <http://www.fda.gov/cder/guidance/4011dft.htm> (accessed August 18, 2006).

- Gladwell, Malcolm. 2000. *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*. Boston: Little Brown & Company.
- Henry, D., and J. Lexchin. 2002. «The Pharmaceutical Industry as a Medicines Provider.» *Lancet* 360: 1590–95.
- IFPMA (International Federation of Pharmaceutical Manufacturers). 2002. «Counterfeit Medicines: The Role of Industry and Pharmacists.» <http://www.ifpma.org/News> (accessed March 20, 2006).
- Klitgaard, R. 2000. «Subverting Corruption.» *Finance and Development* 37 (June): 2–5.
- Kwon, S. 2006. «Politics and Process of Health Policy Change: The Case of Pharmaceutical Reform in Korea.» Seminar presentation to the Comparative Program on Health and Society, University of Toronto, April 5.
- Management Sciences for Health in collaboration with the World Health Organization. 1997. *Managing Drug Supply*, 2nd ed. West Hartford, CT: Kumarian Press Inc.
- Marshall, I. 2001. «A Survey of Corruption Issues in the Mining and Mineral Sector.» Mining, Minerals and Sustainable Development Project, International Institute for Environment and Development, London.
- McGuire, A., M. Drummond, and F. Rutten. 2004. «Reimbursement of Pharmaceuticals in the EU.» In *Regulating Pharmaceuticals in Europe: Striving for Efficiency, Equity, and Quality*, eds. E. Mossialos, M. F. Mrazek and T. Walley. Buckingham, U. K.: Open University Press.
- McPake, B., D. Asimwe, F. Mwesigye, M. Ofumbi, L. Ortenblad, P. Streefland, and others. 1999. «Informal Economic Activities of Public Health Workers in Uganda: Implications for Quality and Accessibility of Care.» *Social Science and Medicine* 49 (7): 849–65.
- Médecins Sans Frontières. 2001. *Fatal Imbalance: The Crisis in Research and Development for Drugs for Neglected Diseases*. A Report by the MSF Access to Essential Medicines Campaign and the Drugs for Neglected Diseases Working Group, Geneva (November 30). <http://www.accessmed-msf.org> (accessed August 18, 2006).
- Mossialos, E., M. Mrazek, and T. Walley, eds. 2004. *Regulating Pharmaceuticals in Europe: Striving for Efficiency, Equity, and Quality*. Buckingham, U. K.: Open University Press.
- Newton, P., S. Proux, M. Green, F. Smithuis, J. Rozendaal, and others. 2001. «Fake Artesunate in Southeast Asia.» *Lancet* 357 (9272): 1948–50.
- Norris, P., A. Herxheimer, J. Lexchin, and P. Mansfield. 2005. «Drug Promotion: What We Know, What We Have Yet to Learn: Reviews of Materials in the WHO/HAI Database on Drug Promotion.» WHO, Geneva.
- Parish, P. 1973. «Drug Prescribing — the Concern of All.» *Journal of the Royal Society of Health* 4: 213–17.
- Pitts, P. 2005. «Moderator's Guide.» Paper presented at the Center for Medicine in the Public Interest seminar «21st Century Health Care Terrorism: The Perils of International Drug Counterfeiting.» http://politicalcap.com/Counterfeiting_Report.pdf (accessed August 21, 2006).

- Rodríguez-Monguió, R., and J. Rovira. 2005. «An Analysis of Pharmaceutical Lending by the World Bank.» Health and Nutrition Discussion Paper, World Bank, Washington, DC (January).
- Satchwell, G. 2004. «A Sick Business: Counterfeit Medicines and Organised Crime.» The Stockholm Network, Stockholm.
- Swenke, S. 2002. «Cross-Sector Analysis of Corruption: Summary Report.» Sectoral Perspectives on Corruption. Prepared for USAID, Democracy Conflict and Humanitarian Assistance, Washington, DC (November), http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/ac/sector/summary.doc. [accessed 08/18/06].
- Taylor, Rosie, and Jim Giles. 2005. «Cash Interests Taint Drug Advice.» *Nature* 437 (October 20): 1080–81.
- USAID (U. S. Agency for International Development). 1999. «A Handbook on Fighting Corruption.» Center for Democracy and Governance, USAID, Washington DC (February).
- U. S. Pharmacopeial Convention Inc. 2005. «Mekong Region Takes Action against Fake Antimalarials.» U. S. Pharmacopeial Convention Inc., Rockville, MD.
- Vian, T. 2003. «Corruption in the Health Sector in Albania.» Report prepared for the USAID/Albanian Civil Society Corruption Reduction Project, Management Systems International, Boston University School of Public Health, Boston, MA, <http://www.bu.edu/actforhealth> [accessed 01/05/06].
- Vian, T. 2005. «Health Sector» In *Fighting Corruption in Developing Countries*, ed. B.I. Spector. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Watkins, C., I. Harvey, P. Carthy, L. Moore, E. Robinson, and R. Brawn, R. 2003. «Attitudes and Behavior of General Practitioners and Their Prescribing Costs: A National Cross-Sectional Survey.» *Quality and Safety in Health Care* 12: 29–34.
- Wazana, Ashley. 2000. «Physicians and the Pharmaceutical Industry: Is a Gift Ever Just a Gift?» *Journal of the American Medical Association* 283 (January 19): 373–380.
- Wondemagegnehu, E. 1995. *Counterfeit and Substandard Drugs in Myanmar and Viet Nam*. Geneva: WHO.
- World Bank. 2000. «Procurement of Health Sector Goods: Technical Note.» Health, Nutrition, Population, World Bank, Washington DC.
- World Bank. 2006. «Albania: Health Sector Note.» Report 32612-AL, Europe and Central Asia/Health, Nutrition, Population, World Bank, Washington, DC (February).
- WHO (World Health Organization). 1997. *Quality Assurance of Pharmaceuticals: A Compendium of Guidelines and Related Materials*. Geneva: WHO.
- WHO (World Health Organization). 1998. «WHO Public-Private Roles in the Pharmaceutical Sector. Implications for Equitable Access and Rational Drug Use.» WHO/DAP. 97.12, WHO, Geneva.
- WHO (World Health Organization). 2002. *The Importance of Pharmacovigilance: Safety Monitoring of Medicinal Products*. Geneva: WHO.
- WHO (World Health Organization). 2003. «Expert Committee on Specifications for Pharmaceutical Preparations,» 37th report. WHO, Geneva.

- WHO (World Health Organization). 2004a. «Equitable Access to Essential Medicines: A Framework for Collective Action.» *WHO Policy Perspectives on Medicines* 8 (March).
- WHO (World Health Organization). 2004b. *WHO Medicines Strategy: Countries at the Core 2004–2007*. Geneva: WHO.
- WHO (World Health Organization). 2004c. *The World Medicines Situation*. Geneva: WHO.
- WHO (World Health Organization). 2005a. «Counterfeit Medicines.» <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs275/en/>.
- WHO (World Health Organization). 2005b. «Measuring Transparency to Improve Good Governance in the Public Pharmaceutical Sector.» Working draft for field testing and revision, WHO Departments of Medicines Policy and Standards and Ethics, Trade, Human Rights and Health Law (October), Geneva.

Максимизация эффективности образовательных систем*

Невыходы учителей на работу

ГАРРИ ЭНТОНИ ПАТРИНОС И РУТ КАДЖИА

Искоренение коррупции в сфере образования начинается с уверенности в том, что она — не часть нашей культуры. Затем приходит очередь передачи власти самоуправляемым образовательным учреждениям. Следующий шаг — предоставление свободы выбора и обеспечение равного доступа. И последнее по порядку, но не по важности — все зависит от сильного лидерства со стороны правительства, честного и обладающего видением перспективы.

Александр Ломая,
министр образования и науки, Грузия

Несмотря на значительный прогресс в технологиях обучения, достигнутый в последние десятилетия, учитель по-прежнему остается наиболее важной частью образовательного процесса. Когда учитель отсутствует, по любой причине, познавательный процесс останавливается. В этой главе собрано множество фактов невыхода учителей на работу во многих странах, указаны причины этого феномена и рассмотрены решения. Это следует прочитать чиновникам, которые имеют дело с данной проблемой.

Джордж Псакарופулос, кафедра О'Лири (2005–2006),
Педагогический колледж, Иллинойский университет в Урбана-Шампейн

Образование принципиально важно для экономического роста и социального развития, а также уменьшения бедности, переходящей от поколения к поколению. Вложения в образование наряду с другими инвестициями важны для повышения производительности. Например, образование

* В эту главу внесли свой вклад Гита Гопал, Хизер Мари Лейтон и Вероника Грид-жера. Саида Мамедова предоставила оценки расходов. Авторы благодарны за замечания Фелипе Баррере, Эдгардо Кампосу, Назмулу Чодхури, Тазину Фасиху, Морин Льюис, Хуану Мануэлю Морено, Висенте Пакео и Хелси Роджерс.

помогает сделать инвестиции в здравоохранение и качество питания более эффективными. Женское образование дает наибольший эффект, так как ведет к снижению детской и младенческой смертности и ассоциируется с более низким коэффициентом рождаемости. Каждый дополнительный год школьного обучения повышает производительность и уровень дохода человека (Schultz, 1997, 2002; Psacharopoulos and Patrinos, 2004). Таким образом, можно сделать вывод, что инвестиции в образование критически важны для национального развития.

Несмотря на явно положительное влияние, инвестиции в образование начинают в полной мере приносить результат только при определенных условиях: когда существует общая благоприятная макроэкономическая среда (Barro, 1991, 2001; Pritchett, 2001), когда образовательные услуги доступны конечным получателям и когда образование имеет хорошее качество (Hanushek and Wößmann, 2007; Hanushek and Kimko, 2000).

Инвестиции в образование менее эффективны, когда государственные ассигнования на образование нерационально распределяются, не направлены в достаточной степени на качество или плохо спланированы. Эффективность образования также падает, когда решения о расходах принимают ненадлежащим образом, т. е. не основываются на информации, инструментах и механизмах, улучшающих результаты. Независимо от причины (ограниченные возможности или плохое управление) неправильное распределение ассигнований идет во вред стране, так как не приносит пользы учащимся.

Коррупционная практика в сфере образования по всему миру усиливает неэффективность использования ресурсов и в конце концов не позволяет получить качественное образование всем детям. Многие участники образовательного процесса считают, что цели тысячелетия по развитию для образования (всеобщее начальное образование и равенство полов) не будут достигнуты без создания и усиления инструментов, необходимых для контроля коррупции в области образования (Transparency International, 2005). Кроме того, возросшие расходы на образование в развивающихся странах и беспрецедентный вклад богатых стран в поддержку образования в развивающихся странах требуют повышения эффективности образовательных систем, чтобы деньги налогоплательщиков и в богатых, и в бедных странах использовались рационально.

КОРРУПЦИЯ И ОБРАЗОВАНИЕ

Для разных людей слово «коррупция» имеет разное значение. В самом широком смысле ее можно определить как «злоупотребление служебным положением в неофициальных целях» (Klitgaard, 1998). Коррупционные действия включают в себя взятки, вымогательство, лоббизм, семейственность, мошенничество, использование денег для подкупа чиновников, чтобы добиться определенных действий, и растраты. Хейнеман (Heuneman, 2004) считает, что коррупция в области образования включает злоупотребление властью в личных целях и с целью материальной выгоды. Халлак и Пуассон (Hallak and Poisson, 2001) определяют коррупцию в области образования как «систематическое использование служебного положения в личных целях, что в значительной степени влияет на доступность, качество и равенство образования».

Во многих странах во всех уголках мира коррупция проникла на все уровни образования, от начальных школ до высших учебных заведений. Она может возникнуть на любом этапе и в любой группе участников — от должностных лиц на министерском уровне до поставщиков услуг на уровне школы, таких как учителя и подрядчики, и потребителей услуг, учащихся и родителей. Коррупционная практика в области образования может включать взятки и незаконную плату за поступление и экзамены, академическое мошенничество, удержание зарплат учителей, продвижение по службе и назначения на основе личных предпочтений, взимание с учащихся платы за «репетиторство» с целью изучения программы для сдачи обязательных экзаменов, которая должна изучаться в классе, невыходы на работу и незаконные закупки учебников, обеспечение питанием и заключение контрактов в области инфраструктуры.

Халлак и Пуассон (2001) считают, что коррупция влияет на образование двояко. Во-первых, через давление, которое она оказывает на государственные ресурсы, и как следствие на образовательный бюджет, который в большинстве стран является самым крупным компонентом государственных расходов. Такого рода коррупция может вызывать рост цен и падение эффективности работы правительства и оказания услуг, сокращая инвестиции в образовательные услуги. Во-вторых, коррупция влияет на стоимость образовательных услуг, их объем и качество. Учащиеся, получающие образование в коррумпированных системах, могут не получить навыков, необходимых для того, чтобы воспользоваться имеющимися возможностями и внести свой вклад в экономическое и социальное развитие. Помимо прочего коррупция оказывает влияние на формирование базовых ценностей и этических норм молодых людей. Коррупция в области образования способна подорвать базовые ценности целого поколения, касающиеся подотчетности, личной ответственности и честности.

Негативный эффект коррупции в области образования особенно силен, поскольку на этот сектор обычно приходится значительная доля государственных расходов. Во многих странах, таких как Сальвадор, Гвинея, Марокко, Кения и Йемен, на образование выделяется от одной пятой до одной третьей части средств государственного бюджета (World Bank, 2006b). Это означает, что даже довольно низкий уровень коррупции может привести к потере значительных государственных ресурсов. Недавнее исследование Transparency International (2005) показывает, как утечка ресурсов из образовательного сектора в результате коррупции приводит к плохо оборудованным классам, текущим крышам, неработающим туалетам, нехватке мебели и устаревшим учебникам.

При анализе межстрановых данных Мауро (Mauro, 1998) обнаружил, что коррупция делает правительственные расходы неоптимальными. Кроме того, коррупция в области образования влияет на общую доступность, качество и справедливость образования. Например, бедные семьи вынуждают платить незаконные взносы и давать взятки, чтобы записать детей в бесплатные государственные школы. В среднем беднейшие 40% населения развивающихся стран тратят 10% семейного дохода на начальную школу (Oxfam, 2001). Официальные, а также незаконные взносы за прием в школу и экзамены в определенной мере объясняют низкий уровень приема в школы (Cockcroft, 1998; Bentaouet Kattan and Burnett, 2004).

Коррупция также может вести к сокращению расходов на основные задачи обучения. Танци и Давуди (Tanzi and Davoodi, 1997) пришли к выводу, что коррупция приводит к сокращению затрат на учебники. Чуа (Chua, 1999) обнаружил, что лишь 16% детей на Филиппинах получают учебники, несмотря на значительные средства, выделяемые на них из государственного бюджета. Кроме того, коррупция влияет на общее качество обучения, так как сокращает время обучения и в конечном итоге возможности детей получить знания.

Коррупция также может влиять на результаты обучения. С помощью опросов, проводившихся на уровне стран, Гупта, Давуди и Тионгсон (Gupta, Davoodi, and Tiongson, 2000) выяснили, что в странах с более высоким уровнем коррупции процент отсева учеников обычно более высок. Фактически процент отсева в странах с низким уровнем коррупции и высокоэффективными государственными услугами на 26% ниже, чем в странах с высоким уровнем коррупции и низкоэффективными государственными услугами. Они пришли к выводу, что процент отсева в странах с высоким уровнем коррупции может быть в пять раз выше, чем в странах с низким уровнем коррупции.

ФОРМУЛА КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

В этой главе используется простая формула коррупции, основанная на выделенных Клитгардом (Klitgaard, 1998) факторах, а именно М (монополия) + С (свобода действий) – О (отчетность) – П (прозрачность) = К (коррупция). Основная идея этой формулы заключается в том, что коррупция с большей вероятностью появляется в той организации, которая обладает монополией на товар или услугу и свободой в определении того, кто их получит и в каком объеме, и не отчитывается за результаты своей деятельности. На эти три фактора влияет прозрачность. Повышение прозрачности ограничивает монопольную власть и свободу действий и является необходимым условием подотчетности лиц, ответственных за принятие решений.

Как эту формулу применить к сектору образования? Большинство систем образования вполне можно классифицировать как монополии (см., например, Friedman, 1955; Becker, 1964). Даже децентрализованные системы образования находятся под началом национального, федерального, муниципального правительства или правительства провинции, штата. Школы, за исключением высших учебных заведений, представляют собой «филиалы» системы. В большинстве стран государственные школы — практически монополия даже в присутствии частных школ: 80% школ в странах, охваченных Мировыми индикаторами образования, и 89% школ стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в 2005 г. (UNESCO-UIS/OECD, 2005) являлись государственными. Монополия в школьных системах может легко привести к медленному обновлению, пониженному вниманию к контролю затрат, отсутствию выбора и подотчетности. Если отсутствие инноваций и выбора отрицательно сказывается на качестве, а невнимание к затратам делает систему менее экономичной, то коррупции способствует отсутствие подотчетности.

Иными словами, вклад монополизации в распространение коррупции может быть ненамеренным, и лидеры образовательной монополии не обязательно

действуют по злему умыслу. Однако существование монополии способствует появлению коррупционной практики.

Развитая бюрократия в образовательной системе вольна решать, кто получит услуги. Она может планировать и распределять ресурсы по своему усмотрению. Это может произойти в процессе формирования бюджета, организации школ, строительства и реконструкции школьных зданий, назначения, продвижения и распределения учителей и т. д. В большинстве стран учителя получают подготовку и лицензии в контролируемой правительством системе и назначаются властями в школы, где будут преподавать. Условия их труда и оплаты определяются правительством. Даже в децентрализованных системах правительство сохраняет определенный контроль, обычно над очень важными вопросами (такими как оплата труда и общий контроль бюджета).

В некоторых странах крупные профсоюзы учителей принимают участие в распределении учителей и влияют на практику преподавания (см., например, Foweraker, 1993, для Мексики). Исследования показывают, что конфликты между профсоюзами учителей и правительством ведут к низкой успеваемости (см. Murillo and others, 2002, для Аргентины, и Álvarez, García Moreno, and Patrinos, 2006, для Мексики). Это может быть связано с множеством факторов, включая невыход учителей на работу в связи с забастовками и акциями протеста, проводимыми по инициативе профсоюзов. С 1998 по 2003 г. значительное количество учебных дней было потеряно из-за забастовок в Аргентине (556 дней), Бразилии (1116) и Мексике (434) (Gentili and Suarez, 2004). В Бельгии шестимесячная забастовка учителей привела к тому, что зарплата учащихся соответствующего выпуска оказалась на 11,5% ниже, когда они начали работать (Belot and Webbink, 2006).

Свобода действий со стороны профсоюзов учителей может стать абсолютной, когда ключевые процессы, такие как распределение бюджетных средств и назначение учителей, переводы на другую работу и продвижение, непрозрачны и когда отсутствует систематический мониторинг подобных решений.

Однако монопольная власть и свобода действий не всегда ведут к коррупции, они могут компенсироваться в системе с высоким уровнем подотчетности. Иными словами, монополия и свобода действий могут существовать в системе, дающей хорошие результаты обучения, при условии повышения подотчетности с помощью сдержек и противовесов, ограничивающих свободу действий, прозрачного процесса принятия решений, доступа к необходимой информации и эффективного мониторинга и оценки. Слабая подотчетность повышает вероятность нерационального использования ресурсов, утечки средств, отсутствия мониторинга и оценки результатов деятельности, а также низкого спроса на услуги со стороны неимущих (World Bank, 2003). Слабая подотчетность может приводить к появлению плохо проработанных, практически не имеющих силы контрактов между должностными лицами и поставщиком услуг — контрактов, которые могут привести к нарушению баланса сил между поставщиком услуг (школа и стоящие за ней органы власти) и их получателями. Последствия плохо проработанных контрактов усугубляются плохими отношениями между получателями услуг (учащиеся и их родители) и должностными лицами (правительство), причем первые не имеют адекватной возможности озвучить

свои проблемы и высказать предпочтения. Схема выявления уязвимых для коррупции мест, представленная на рис. 2.1 в виде цепочки создания стоимости, может помочь лицам, ответственным за принятие решений, идентифицировать условия, в которых ограниченность подотчетности и прозрачности позволяет монополии и свободе действий привести к коррупции.

Целью образования можно считать предоставление качественного обучения, а также воспитание знающего и квалифицированного населения. Существует цепочка создания стоимости, ведущая к такому результату. На высшем уровне национальная политика устанавливает правила и создает систему. На уровне сектора устанавливаются более конкретные стратегии и задачи, в том числе национальный бюджет. На уровне министерства принимаются решения, касающиеся строительства и закупки необходимых ресурсов. В большинстве стран на этом же уровне принимаются решения о назначении учителей, руководства ими и их продвижении. На уровне района или в любой другой точке в нижней части цепочки создания стоимости на рис. 2.1, где происходит оказание образовательных услуг, ключевые действующие лица, главным образом учителя и директора, принимают повседневные решения, влияющие на качество образования. Кроме того, качество подготовки учителей является промежуточным результатом цепочки создания стоимости, влияющим на конечный результат. Во всех этих точках, сверху донизу, имеются многочисленные возможности для утечек и коррупционного поведения, которые могут создать препятствия, в том числе непреодолимые, для достижения конечных целей.

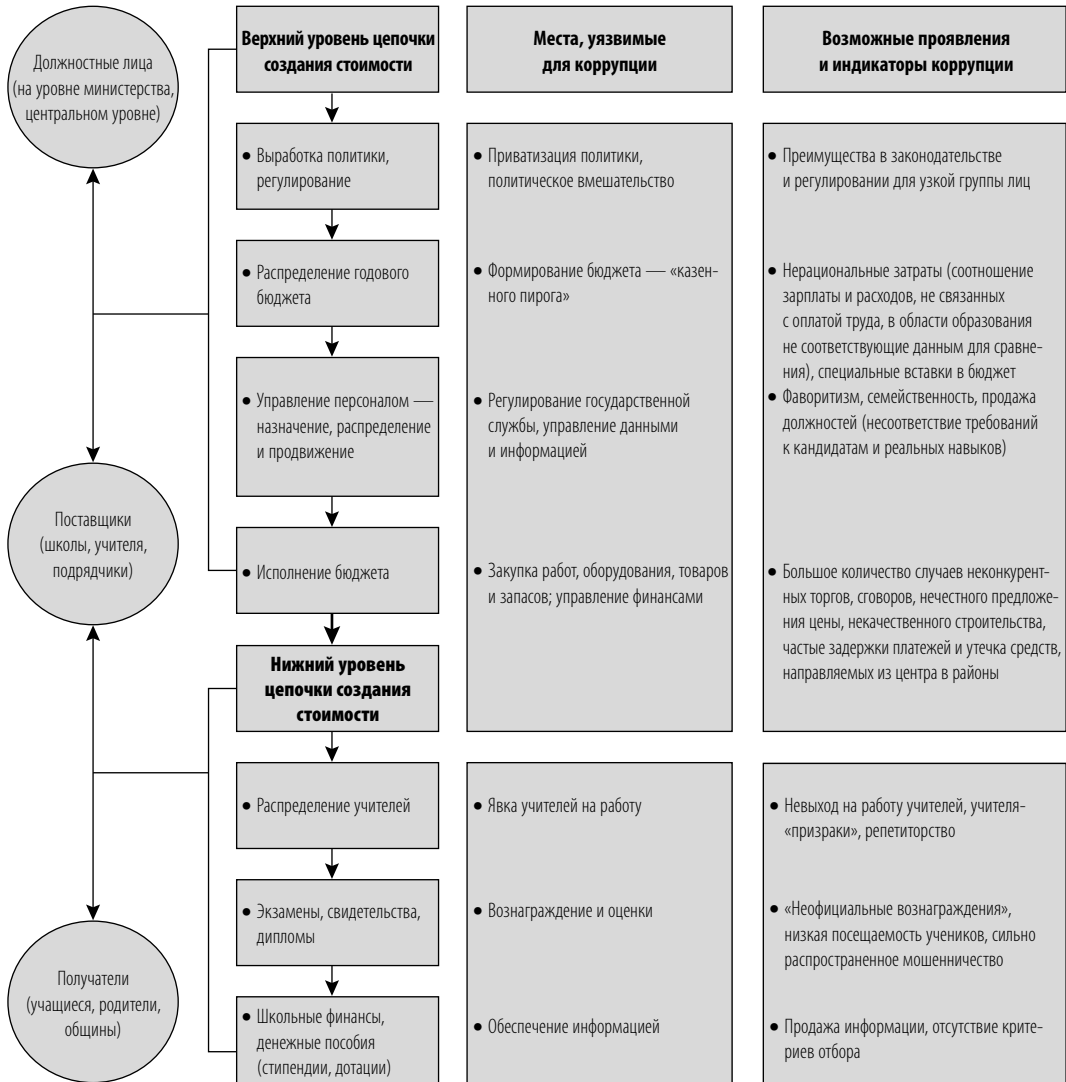
УЧИТЕЛЯ И НЕВЫХОДЫ НА РАБОТУ

Возможности для возникновения коррупции в образовательном секторе и доказательства ее существования есть в каждой стране. Хотя в области образования наблюдаются разные формы неэффективности и коррупции, мы сосредоточимся на наиболее важной составляющей системы: учителях. Такое внимание вполне оправдано — ведь учителя не только проводники качественного обучения, на них приходится самая значительная часть расходов сектора.

Учителя передают знания и обеспечивают обучение детей. Они являются примером для учеников, а в большинстве сельских общин — самыми образованными и уважаемыми людьми. Именно они учат рассуждать, формируют позицию, прививают навыки и основные ценности. Таким образом, учителя являются наиболее важным звеном обеспечения качественного образования.

Зарплаты учителей являются крупнейшей статьёй затрат и нередко поглощают более 80% бюджета всего сектора образования (World Bank, 2006b). Одно из исследований, проводившихся в 55 странах с низким доходом, показало, что в среднем на зарплаты и пособия учителей приходится 74% текущих государственных расходов на образование, что составляет в среднем 4% ВВП страны (Bruns, Mingat, and Rakotomalala, 2003). Для сравнения на зарплаты и пособия учителей в странах с высоким доходом обычно приходится гораздо меньшая доля общих расходов на образование. Например, зарплаты для учителей начальной школы среднего возраста в среднем всего в 1,3 раза превышают ВВП на душу населения в странах ОЭСР (OECD, 2005).

Рис. 2.1. Цепочка создания стоимости и места, уязвимые для коррупции, в образовательном секторе



Источник: адаптированные работы Hallak and Poisson (2005); World Bank (2003). Схема составлена при активном участии Эдгардо Кампоса.

Систематически выявляются несколько типов коррупции, связанных с деятельностью учителей.

- Невыход учителей на работу (например, Chaudhury and others, 2006; Kremer and others, 2005), который будет рассмотрен ниже.
- Учителя-«призраки» (World Bank, 2004) или учителя, в действительности не работающие, но которым начисляется зарплата, присваиваемая чиновниками.

- Лоббизм и мошенничество, например передача ответов учащимся с целью улучшить результаты важных тестов. В своем исследовании Джейкоб и Левитт (Jacob and Levitt, 2003) пришли к выводу, что в чикагских государственных школах случаи мошенничества ежегодно происходят в 3–5% классов начальной школы.
- Мошенничество с дипломами (Eckstein, 2003), включающее получение ученых степеней неквалифицированными лицами, с помощью фальсификации данных, лжеуниверситетов и т. п.
- Незаконное репетиторство (Bray, 2003), включая случаи получения учителями незаконных платежей от учащихся за обучение по программе, которая должна изучаться в классе.
- Противозаконное поведение, такое как использование детского труда, жестокое обращение и уголовные преступления (Human Rights Watch, 2001).

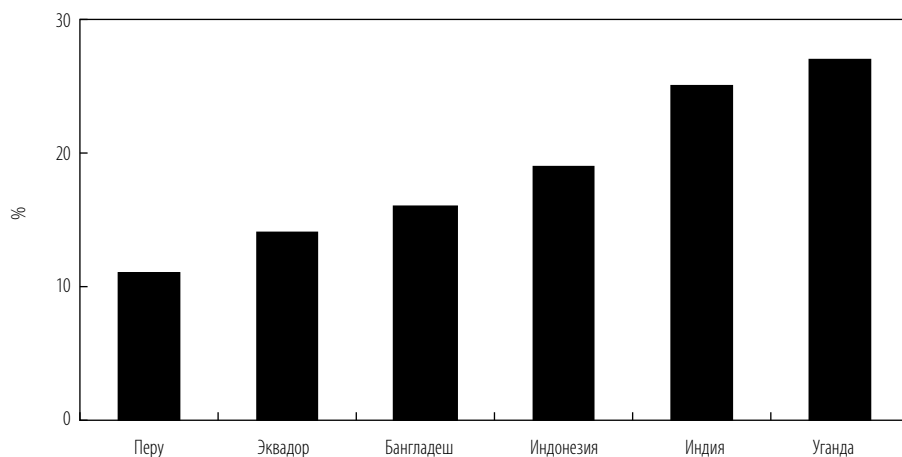
Кроме того, зарплаты учителей, состоящих на государственной службе, обычно не полностью зависят от ситуации на местном рынке труда или личных качеств и нередко превышают рыночный уровень (Chaudhury and others, 2006). Часто на открытые вакансии учителей претендует много кандидатов, что открывает простор для взяточничества и других форм коррупции при подборе и назначении учителей, особенно при отсутствии ясного и открытого процесса найма на работу.

Эту главу мы посвящаем невыходам учителей на работу, одной из наиболее серьезных форм коррупции в области образования, так как она все больше распространяется, оказывает долгосрочный эффект на учащихся и является тяжелым бременем для образовательного бюджета. Сведения, на которые мы полагаемся, взяты из тщательных исследований, основанных на репрезентативных выборках. Хотя мы уверены, что порядок величин, о которых сообщается в этих исследованиях, правилен, не следует забывать о существующих ограничениях.

Чтобы дать представление о масштабе проблемы, обратимся к работе Чодхури и ее коллег (Chaudhury and others, 2006), которая показывает, что уровень невыходов на работу учителей начальной школы колеблется в пределах 11–27% (рис. 2.2). Подобный уровень невыходов на работу оказывает огромное влияние на образовательный сектор. Если говорить о потерях в финансировании, то, по оценкам, от 10 до 24% текущих расходов на начальное образование теряется из-за невыходов учителей на работу (табл. 2.1). Потери от невыходов учителей на работу составляют от \$16 млн в год в Эквадоре до \$2 млрд в Индии.

Невыходы учителей на работу приводят не только к экономическим потерям. Они значительно сокращают общую эффективность школ, уменьшают достижения учеников, наносят вред репутации школы и стимулируют прогулы учеников (Bray, 2003), а также служат плохим примером для учащихся, часто рассматривающих учителей как наставников.

Исследования показывают, что невыходы учителей на работу могут влиять на общее качество обучения, так как сокращают учебное время. Исследование,

Рис. 2.2. Уровень невыходов учителей на работу в некоторых странах

Источник: Chaudhury and others (2006).

проведенное в Индии, показало, что выборочное вмешательство, сократившее количество невыходов учителей на работу с 36 до 18%, привело к повышению результатов тестирования на 0,17 стандартного отклонения (Banerjee and Duflo, 2006). Более раннее исследование, проведенное там же, показало, что увеличение количества невыходов учителей на 10% приводит к падению посещаемости учащихся на 1,8% и к снижению результатов тестирования учащихся четвертого класса на 0,02 стандартного отклонения (Kremer and others, 2005). Аналогичным образом недавнее исследование в Замбии показало, что повышение уровня невыходов учителей на работу на 5% сокращает объем полученных знаний на 4–8% относительно среднего за учебный год по английскому языку и математике (Das and others, 2005). В Бангладеш невыходы учителей на работу оказывают значительное отрицательное влияние на оценки при тестировании по английскому языку на начальном уровне (Chaudhury and others, 2006). Снижение уровня достижений учащихся имеет серьезные последствия, поскольку, как уже говорилось, качество образования является ключевым аспектом обеспечения экономического роста (Hanushek and Kimko, 2000).

Таблица 2.1. Расчетные прямые потери от невыхода учителей на работу в некоторых странах

Страна	Прямые потери от невыхода на работу, % государственного бюджета (текущие затраты на начальное образование) ^a	Прямые потери от невыхода на работу в области начального образования, % ВВП ^b	ВВП в рыночных ценах (текущих, \$ млрд)	Прямые потери от невыхода на работу в области начального образования (в текущих ценах, \$ млн) ^{b, c}
Бангладеш	Нет данных	0,14	56,6	81
Эквадор	Нет данных	0,05	30,3	16
Индия	22,1	0,29	691,2	2032
Индонезия	15,4	0,07	257,6	173

Окончание табл. 2.1

Страна	Прямые потери от невыхода на работу, % государственного бюджета (текущие затраты на начальное образование) ^a	Прямые потери от невыхода на работу в области начального образования, % ВВП ^b	ВВП в рыночных ценах (текущих, \$ млрд)	Прямые потери от невыхода на работу в области начального образования (в текущих ценах, \$ млн) ^{b, c}
Перу	10,3	0,11	68,6	77
Уганда	23,6	0,86	6,8	59
Замбия	16,2	0,31	5,4	17

^a Уровень невыходов на работу, умноженный на зарплату учителей в виде % от текущих затрат на начальное образование.

^b Уровень невыходов на работу, умноженный на затраты на государственное образование в виде % от ВВП и на долю государственных расходов на начальное образование (считается уровень невыходов на работу в начальной школе).

^c Для стран, по которым нет сведений о зарплате учителей (Эквадор, Индия, Уганда), использовались данные о зарплате всего персонала, работающего в области образования. Для Бангладеш зарплата учителей взята из расчетов Чодхури и ее коллег (Chaudhury and others, 2006) в размере 97% от текущих расходов на образование.

Источник: Chaudhury and others (2006); Das and others (2005); UNESCO-UIS/OECD (2005); World Bank (2006b).

ЯВЛЯЕТСЯ ЛИ НЕВЫХОД НА РАБОТУ КОРРУПЦИЕЙ

Не все случаи невыходов на работу обязательно являются признаком коррупции. Очевидно, что существует множество уважительных и законных причин, по которым учитель может отсутствовать на занятиях, например болезнь, повышение квалификации и кончина родственников. Но иногда отсутствие явно незаконно, например, когда учителя занимаются подработкой в рабочее время. Более того, то, что выглядит как официальное отсутствие, на деле может оказаться неэффективностью или коррупцией на верхнем уровне, например, когда чиновники используют учителей в политических целях. Причины, которыми объясняют невыходы на работу, классифицируются следующим образом: официальные профессиональные и непрофессиональные обязанности, отсутствие по уважительной причине, болезнь собственная или членов семьи, отсутствие без уважительной причины и опоздания (Akhmadi and Suryadarma, 2004; Alcazar and others, 2006; Chaudhury and others, 2006; Kremer and others, 2005; Rogers and others, 2004) (см. пример 2.1).

Сообщаемые причины невыходов на работу могут быть не вполне достоверными. Так или иначе, хотя многие учителя имеют «причину» для регулярного отсутствия, это прежде всего злоупотребление государственными средствами, которые выплачиваются за неоказанные услуги. Например, учитель, который получает от правительства зарплату, но не приходит на занятия, а использует это время для подработки, явно злоупотребляет системой. В результате многие учащиеся остаются без образования. Такой случай вполне можно назвать коррупцией.

Другой пример: учитель не приходит на работу, потому что зарплату ему выдают не по месту службы и он должен сам ездить за деньгами. Такой случай вряд ли можно назвать коррупцией. В действительности учителя, которым приходится тратить время на получение зарплаты или другие официальные обязанности, «злоупотребляют положением в личных целях», но причина этого зло-

Пример 2.1. Причины невыхода учителей на работу

В Южной Азии официальная деятельность, связанная с работой в школе, может включать участие в выездной вакцинации, помощь местным политикам и проведение переписи населения. В Бангладеш основной причиной невыходов на работу является «отсутствие в связи с официальными обязанностями» (49% невыходов) и «официальный отпуск» (33%). В Индии, где уровень невыходов на работу в среднем составляет 25%, всего 8–10% случаев отсутствия учителей связаны с ежегодными отпусками, болезнью и другими официально разрешенными причинами. В Индонезии около 37% отсутствующих учителей были больны или имели разрешение, 19% указали в качестве причины отсутствия официальные обязанности, 26% сообщили об опоздании или раннем уходе и 18% отсутствовали по неясной или неизвестной причине. В Эквадоре исследования показали, что уровень невыходов на работу составляет 14%, при этом 29% учителей отсутствовали по уважительной причине и по болезни, 18% выполняли официальные обязанности и 53% не имели уважительных причин. В Папуа–Новой Гвинее 36% учителей сообщили об отсутствии по болезни, 4% — в связи с повышением квалификации, 11% — в связи с официальными обязанностями, 6% указали санкционированный оплачиваемый отпуск, 8% — поездку в город и 34% — другие или неизвестные причины.

Источник: Chaudhury and others (2006); Kremer and others (2005); Akhmadi and Suryadarma (2004); Rogers and others (2004); World Bank (2004).

употребления — неэффективность на верхнем уровне. Тем не менее результат остается прежним. Учитель отсутствует в школе, учащиеся не получают знаний, государственные средства расходуются нерационально, а результаты обучения страдают. Подобный тип отсутствий чаще встречается в сельских школах, ставя бедное население в еще более невыгодное положение.

Ситуации, описанные в этих примерах, могут случаться из-за отсутствия контроля за выполнением правил, надзора и стимулов. Какой бы ни была мотивация в каждом случае, на школьном уровне результаты бывают одними и теми же. Таким образом, исходя из результата, можно считать невыходы учителей на работу «коррупцией», независимо от мотивации каждого учителя. Единственная разница заключается в степени виновности (Cooter and Ulen, 2000). Кто-то может посчитать вину учителей, подрабатывающих в личных целях за счет выполнения регулярных обязанностей, очень высокой. Ступенькой ниже находятся учителя, отсутствующие по болезни или уходу за больным. Их вина «меньше», потому что часто связана с отсутствием надлежащей политики отпусков и слабым центральным планированием (в некоторых случаях в сочетании с низкими зарплатами). И, наконец, есть учителя, берущие отгулы, чтобы получить зарплату в столице, присутствовать на собраниях профсоюза или выполнить другие предписанные обязанности. Вина этих учителей, пожалуй, минимальна. Однако в любом случае, несмотря на разницу в намерениях и соответственно в степени виновности, издержки, связанные с невыходами учителей на работу, ложатся на систему и ее пользователей — учащихся.

РАСПРОСТРАНЕННОСТЬ И КОРРЕЛЯЦИЯ НЕВЫХОДОВ УЧИТЕЛЕЙ НА РАБОТУ

Невыходы учителей на работу наблюдаются во всех системах образования. Высокий уровень невыходов может существовать даже при высокой зарплате, если учителя имеют очень низкий уровень мотивации и не слишком преданы своей профессии, а также при отсутствии подотчетности. Кроме того, побуж-

дать к коррупции могут низкие зарплаты на государственной службе по сравнению с зарплатами в частном секторе. Когда государственная зарплата слишком мала, учителя начинают искать дополнительную работу, чтобы увеличить свой доход, особенно, когда ожидаемое наказание в случае уличения несерьезно (Becker, 1968). Эта идея находит отражение в литературе, посвященной невыходам на работу (см., например, Sapsford and Tzannatos, 1993; Barmby and Treble, 1991; Allen, 1981).

В ряде исследований предпринимались попытки установить распространенность и определяющие факторы невыходов учителей на работу, но точные и сопоставимые данные по разным странам получить трудно. Данные, представленные в работе Чодхури (Chaudhury and others, 2006), где сравниваются тенденции невыходов учителей на работу в Бангладеш, Эквадоре, Индии, Индонезии, Перу и Уганде, являются наиболее точными на сегодняшний день.

Более ранние исследования подтверждают выводы Чодхури (Chaudhury and others, 2006), касающиеся широкой распространенности невыходов учителей на работу. Результаты этих исследований довольно сложно сравнивать с современными данными, так как для определения уровня невыходов учителей на работу применялись различные методики. Тем не менее они подтверждают тот факт, что невыходы учителей на работу являются (и являлись) основной причиной утечки ресурсов из образовательных систем разных стран. Например, обследования школ, проводившиеся в 1995 г. в 14 странах с низким уровнем дохода, показали, что уровень невыходов на работу был особенно высок в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, а также в Южной и Западной Азии, причем уровень невыходов учителей на работу колебался от 8% в Бангладеш до 38% в Танзании (Schleicher, Siniscalco, and Postlethwaite, 1995).

Данные Чодхури (Chaudhury and others, 2006) об уровне невыходов на работу учителей начальной школы в пределах 11–27% могут быть занижены. В странах вроде Уганды, где уровень невыходов на работу составляет 27%, Чодхури с коллегами обнаружила, что многие учителя, которые считались присутствующими, не проводили уроков. В Индии отсутствующими считались 25% учителей государственных начальных школ, но уроки проводили лишь 50% учителей. Хотя эти показатели нельзя считать строго сопоставимыми, они очень высоки по сравнению с уровнем отсутствия на рабочих местах в частном секторе развитых стран и в других отраслях развивающихся стран. Например, по данным Министерства труда за 2000–2001 гг. уровень невыходов на работу заводских рабочих в Индии составляет около 10,5%, несмотря на строгое трудовое законодательство, обеспечивающее им высокую защищенность (Kremer and others, 2005). Другие исследования также показывают высокий уровень невыходов учителей на работу в индийских школах. Отчет о базовом образовании в Индии (Probe Team, 1999) обратил внимание на чрезвычайно низкий уровень активности учителей в государственных школах. Исследовательская группа (Probe Team) обнаружила, что в трети школ в день проведения опроса отсутствовал завуч.

Исследования показывают, что уровень отсутствия, как правило, выше в бедных регионах (Chaudhury and others, 2006). Сельские учителя Индии, Индонезии и Перу имеют более высокий уровень невыходов на работу (в среднем на 4 процентных пункта выше), чем их коллеги в городах. Учителя из маленьких

школ Перу чаще отсутствуют на рабочих местах, чем учителя из более крупных (Alcazar and others, 2006). В Папуа — Новой Гвинее установить связь между расположением школы и уровнем невыходов на работу не удалось, однако более низкий уровень отсутствий коррелирует с количеством учебников в школе (World Bank, 2004). Более низкий уровень невыходов на работу также коррелирует с соотношением учащихся и учителей. Учителя реже отсутствуют, если в их классах меньше учеников. Различные методы преподавания, применяемые в индийских школах, не влияют в значительной степени на уровень невыходов на работу (Kremer and others, 2005). Имеются разрозненные данные о связи между полом учителя и уровнем невыходов на работу (Akhmadi and Suryadarma, 2004; World Bank, 2004; Kremer and others, 2005).

Продолжительность отсутствия изучалась во время исследования в Папуа — Новой Гвинее, где 30% отсутствующих учителей пропустили один день, а 25% отсутствующих — более семи дней (World Bank, 2004). Исследование также показало, что в начале учебного года учителя начинают работать со значительным опозданием: в среднем на 10 дней после официального начала учебного года. В очень удаленных районах учителя (за исключением завучей) начинали работать через 27 дней — почти через месяц — с момента начала занятий.

Вопросы здоровья также являются важным фактором, определяющим уровень невыходов на работу. Хотя болезнь является уважительной причиной для невыхода на работу, непонятно, почему учителя отсутствуют по этой причине больше, чем работники других сфер (Kremer and others, 2005). ВИЧ/СПИД оказал опустошительный эффект на образование и эффективность учителей в странах Африки, расположенных южнее Сахары, хотя исследования показывают, что в Уганде уровень отсутствия учителей не коррелирует в значительной степени с ВИЧ/СПИД, а в Замбии он ниже (около 17%), чем можно ожидать в стране, где ВИЧ/СПИД широко распространен (Chaudhury and Others, 2006). Однако в 35% случаев отсутствие на работе в Замбии объяснялось болезнью, а еще в 27% — болезнью членов семьи и похоронами (Das and others, 2005).

Складывается ощущение, что школьная инфраструктура оказывает значительное влияние на посещаемость учителей в Перу и Индонезии, и плохие условия работы действуют как расхолаживающий фактор. В Перу уровень невыходов учителей на работу в школах, имеющих туалеты, на 21 процентный пункт ниже, чем в школах, не имеющих их. Улучшение инфраструктуры связано со значительным сокращением невыходов (Alcazar and others, 2006). Уровень невыходов учителей на работу в Индонезии также был выше в школах, не имеющих туалеты, и в школах, не имеющих достаточного количества классных комнат (Akhmadi and Suryadarma, 2004).

Служащие более высокого ранга, такие как завучи, отсутствуют чаще, чем находящиеся в низу служебной лестницы. Завучи в Бангладеш, Индии, Папуа — Новой Гвинее и Перу отсутствовали чаще других учителей (Alcazar and others, 2006; Chaudhury and others, 2006; Kremer and others, 2005; World Bank, 2004). Например, в Перу вероятность отсутствия завучей на 5–13 процентных пунктов выше, чем обычных учителей. Данные из Бангладеш показывают, что высокий уровень отсутствия можно объяснить официальными и административными обязанностями (Chaudhury and others, 2006). Завучи также могут подавать

пример своим подчиненным. В Индонезии уровень невыходов на работу учителей был выше, если отсутствовали завучи (Akhmadi and Suryadarma, 2004). С позиции коррупционного поведения завучи имеют достаточно власти, чтобы оградить себя от дисциплинарных взысканий.

Очень мало фактов, говорящих о том, что более высокие зарплаты улучшают посещаемость. Из-за сложности получения заслуживающей доверия информации о зарплатах используют показатели возраста, образования и служебного положения и считают, что учителя старшего возраста с более высоким уровнем образования на более высокой должности получают более высокую зарплату. Лучше оплачиваемые учителя чаще отсутствуют на работе в Индии и Перу (Alcazar and others, 2006; Kremer and others, 2005). Своевременность выплат является важным фактором в Папуа — Новой Гвинее, где задержки зарплат связаны с более высоким уровнем невыходов на работу. Проблемы обеспечения учителей жильем в Папуа — Новой Гвинее также коррелирует с более высоким уровнем невыходов на работу (World Bank, 2004).

Учителя, работающие в государственных школах по контракту, не пользующиеся социальной защитой и зарабатывающие лишь малую долю того, что зарабатывают учителя, находящиеся на государственной службе, имеют такой же и даже более высокий уровень невыходов на работу (Chaudhury and others, 2006; Akhmadi and Suryadarma, 2004; Alcazar and others, 2006). Учителя, работающие по контракту, чаще имеют другую работу, чтобы дополнить учительскую зарплату. Высокий уровень невыходов на работу у них может быть и результатом плохо составленных контрактов. Однако учителя частных школ имеют более низкий уровень невыходов на работу, чем их коллеги в государственных школах.

Имеются разнородные данные о связи между уровнем образования учителей и уровнем невыходов на работу (Akhmadi and Suryadarma, 2004; Alcazar and others, 2006; Chaudhury and others, 2006; Kremer and others, 2005). Например, индийские учителя, имеющие дипломы колледжей, отсутствуют чаще на 2–2,5 процентных пункта, чем учителя, не имеющие дипломов. Но в Бангладеш прослеживается обратная связь. Кроме того, данные о повышении квалификации или стаже работы также разнятся. Опять-таки возможности лучшего заработка в других сферах и ничтожный шанс быть пойманным во время отсутствия — или понести за это какое-либо наказание — лучше объясняют подобное поведение.

Официальный контроль может стать одним из способов уменьшения уровня невыходов на работу. Визиты чиновников из Министерства образования помогли сократить уровень невыходов учителей на работу в Бангладеш и Индии (Chaudhury and others, 2006; Kremer and others, 2005). В тех средних школах Бангладеш, которые никогда не посещались чиновниками Министерства образования, уровень отсутствия был на 10% выше. В Индии вероятность отсутствия учителей была на 2 процентных пункта ниже в школах, где в последние три месяца проводилась инспекция. Кроме того, в районах, где во всех школах в предыдущие три месяца проводилась инспекция, уровни невыходов на работу были примерно на 7 процентных пунктов ниже, чем в тех районах, где инспекции не проводились ни в одной школе. Прямые инспекции в Ин-

донезии и Папуа — Новой Гвинее не оказали значительного влияния на уровень невыходов учителей на работу, при этом имеются разрозненные данные о том, что школьные инспектора в Индонезии часто получают взятки (Akhmadi and Suryadarma, 2004; World Bank, 2004). В Эквадоре исследователи оценили уровень невыходов на работу в зависимости от удаленности от офисов Министерства образования. Оказалось, что уровень невыходов учителей на работу в школах, удаленных более чем на 24 км, был на 16–18% выше, чем в школах, расположенных ближе (Rogers and others, 2004). Похожая ситуация складывается в Индонезии (Akhmadi and Suryadarma, 2004).

С контролем связаны дисциплинарные взыскания. В Эквадоре учителя чаще выходят на работу в тех школах, где директор ввел дисциплинарные взыскания (Rogers and others, 2004). Это означает, что они необходимы для повышения эффективности мониторинга и контроля. Фактически отсутствие воли или полномочий для применения дисциплинарных взысканий подрывает результативность мониторинга и контроля. Во многих местах правила наложения дисциплинарных взысканий за неоднократное отсутствие без уважительных причин редко применяются или вообще отсутствуют. Учителей практически никогда не увольняют, и отсутствие на рабочем месте не влечет за собой почти никаких последствий. Кремер и его коллеги (Kremer and others, 2005) обнаружили, что, несмотря на отсутствие в любой момент времени четверти индийских учителей, существует всего один отчет (на 3000 государственных школ) об увольнении учителя за невыходы на работу и всего 1% завучей сообщают о переводе регулярно отсутствующих учителей в места с худшими условиями работы. В частных индийских школах, чьи клиенты могут требовать от учителей отчетности, как правило, вводят больше карательных мер: из 600 школ в 35 сообщили, что завучи увольняют учителей за систематические невыходы на работу. И, наконец, всего 44% завучей Папуа — Новой Гвинее заявили, что играют важную роль в продвижении учителя по служебной лестнице, и только 35% прибегают к дисциплинарным взысканиям (World Bank, 2004).

Сведения о влиянии общины и родителей на сокращение невыходов учителей на работу разнятся. В Папуа — Новой Гвинее уровень невыходов учителей на работу сократился на 50%, после того как в модель было добавлено участие общины и родителей (World Bank, 2004). В целом в индийских школах наблюдается сходный уровень невыходов учителей на работу, независимо от того, имеются ли в них ассоциации родителей и учителей, хотя в школах, где собрания таких ассоциаций проводились в последние три месяца, уровень невыходов учителей на работу был ниже (Kremer and others, 2005). Вместе с тем деятельность ассоциаций родителей и учителей не оказывала заметного влияния в Перу, а деятельность родительских комитетов в Эквадоре коррелировала с высоким уровнем невыходов на работу, пожалуй, потому, что чрезвычайно высокий уровень отсутствий заставил родителей действовать более активно (Alcazar and others, 2006; Rogers and others, 2004). Дополнительный индикатор участия родителей в Эквадоре — доля школ в провинциях, имеющих родительские комитеты, также оказался несущественным. Однако участие родителей в работе школ в Никарагуа помогло сократить количество невы-

ходов учителей на работу в сельских школах (Sawada, 1999; см. также Gertler, Patrinos, and Rubio-Codina, 2006). А в Перу учителя, родившиеся в районе, где расположена школа, демонстрировали более низкий уровень невыходов на работу — в среднем на 6 процентных пунктов ниже, чем другие учителя (Alcazar and others, 2006). Таким образом, участие в делах школы общины и родителей в некоторой степени компенсирует отсутствие контроля и мониторинга на официальном уровне.

Уровень образования населения — получателя услуг коррелирует с уровнем невыходов учителей на работу. Например, Чодхури с коллегами (Chaudhury and others, 2006) обнаружила, что повышение грамотности родителей на 10 процентных пунктов приводит к снижению уровня отсутствия учителей на 1 процентный пункт. Это может быть результатом нескольких факторов. Среди вероятных объяснений можно назвать больший спрос на образование, способность к мониторингу или политическое влияние со стороны образованных родителей. Кроме того, возможно, учителям приятнее работать с детьми грамотных родителей, которые лучше подготовлены к школе или имеют более высокую мотивацию. Также может срабатывать эффект отбора, возникающий в результате того, что образованные родители забирают своих детей из школ с высоким уровнем невыходов учителей на работу. И, наконец, благоприятная ситуация в общине может способствовать как повышению грамотности родителей, так и более низкому уровню отсутствия учителей.

Причины невыходов на работу кроются в сочетании индивидуальных и общих проблем. Если в одних случаях невыходы на работу легко объяснить индивидуальной склонностью получать зарплату, не предоставляя услуги, то в других случаях из-за общих проблем трудно обвинять только учителя (табл. 2.2). В системах, где не ценится эффективность и честность, учителя могут быть такими же жертвами, как и учащиеся. В таблице 2.2 классифицированы некоторые данные и представлены предложения относительно политики. Колонка индикатора уровня коррупции отражает наши представления о том, насколько ясно причина невыхода на работу указывает на коррупцию. В колонке данных отмечено, являются ли коэффициенты исследования статистически значимыми и достаточно ли данных для выводов. Например, «отрицательные» относятся к случаям, когда фактор (например, работа по контракту) имеет незначительное влияние на невыходы на работу учителей, а «положительные» — когда фактор с большой долей вероятности может сократить уровень невыходов на работу (например, повышенный контроль и дисциплинарные меры). В таблице 2.2 также имеется колонка, где показана действенность предложенной политики сокращения невыходов на работу, хотя на данном этапе мы можем характеризовать ее лишь как частично оправданную или многообещающую. У нас нет достаточного количества данных, чтобы сделать четкие выводы о методах, которые могут сократить уровень невыходов на работу. Тем не менее в следующем разделе приведены некоторые предварительные выводы. В нем также показано, что невыход учителей на работу как одна из форм коррупции в области образования нуждается в дальнейшем изучении и сборе данных.

2. Максимизация эффективности образовательных систем

Таблица 2.2. Некоторые факторы невыхода учителей на работу в Бангладеш, Эквадоре, Индии, Индонезии, Папуа — Новой Гвинее, Перу и Замбии

Фактор	Индикатор уровня коррупции	Фактические данные (значительные)	Потенциальное решение	Результат на практике
Профессиональное образование и курсы повышения квалификации	Высокий	Разнонаправленные	Привязать посещаемость к зарплате Провести эксперимент со стимулами и полностью оценить его	Частичный
Срок пребывания в должности	Высокий	Разнонаправленные		Много-обещающий
Связи учителя с общиной	Низкий	Разнонаправленные	По возможности нанимать местных учителей Провести эксперимент с наймом местных учителей и оценить его	Много-обещающий
Зарплата и стимулы учителей	Средний	Разнонаправленные	Публиковать данные о зарплате Стимулировать работу	Частичный Много-обещающий
Работа по контракту	Высокий	Отрицательные	Учителя, работающие по контракту, получают рыночную зарплату, хотя она ниже зарплаты госслужащего, что расширяет финансовые возможности для увеличения штата	Много-обещающий
Школьная инфраструктура	Высокий, средний	Разнонаправленные	Провести эксперимент с минимальными стандартами	Много-обещающий
Удаленность	Высокий, средний	Разнонаправленные	Провести эксперимент с ваучерами на проезд Провести эксперимент со стимулами для работы в сельской местности, привязанными к посещаемости	Много-обещающий Частичный
Административный мониторинг и контроль	Средний	Разнонаправленные	Официальный контроль может быть одним из способов сокращения уровня невыходов учителей на работу	Много-обещающий
Контроль за выполнением правил, дисциплинарные взыскания	Средний	Положительные	Для усиления мониторинга и контроля необходимы дисциплинарные взыскания Расширить полномочия завучей и школьных инспекторов с целью повышения дисциплины регулярно отсутствующих учителей	Много-обещающий
Тип школы (государственная или частная)	Средний	Разнонаправленные	Провести эксперимент с улучшением контрактов	Много-обещающий

Окончание табл. 2.2

Фактор	Индикатор уровня коррупции	Фактические данные (значительные)	Потенциальное решение	Результат на практике
Участие общины и родителей	Высокий	Разнонаправленные	Провести эксперимент по созданию систем управления школами с участием членов общины	Много-обещающий
Отсутствие статуса для работы учителем	Высокий	Малочисленные	Повысить профессионализм учителей	Много-обещающий

Источники: основаны в первую очередь на Akhmadi and Suryadarma (2004); Alcazar and others (2006), Chaudhury and others (2006); Kremer and others (2005); Rogers and others (2004); World Bank (2004).

БОРЬБА С НЕВЫХОДАМИ УЧИТЕЛЕЙ НА РАБОТУ

Борьба с невыходами учителей на работу начинается с разработки улучшенных систем мониторинга и сокращения случаев отсутствия без уважительной причины и оснований. Монополии необходимо сокращать или тщательно регулировать. Следует ограничить свободу действий чиновников и уравновесить ее подотчетностью. Необходимо повысить прозрачность. Вероятность изобличения, а также наказания за коррупцию (как для взяткодателей, так и для взяткополучателей) нужно увеличить (Klitgaard, 1998). Необходимы действия как на национальном, так и на местном уровне.

Реформы на национальном уровне

Действия на национальном уровне начинаются с реформ политического лидерства, политики и государственной службы. Улучшенный финансовый менеджмент ассигнований на государственное образование, более свободный доступ к достоверной информации и понимание проблемы невыходов на работу, а также систематический мониторинг посещаемости учителей являются важными составляющими любого плана по снижению уровня отсутствий. В числе других подходов можно назвать стимулирование учителей и привлечение частного сектора.

Политическое лидерство

Первые шаги на пути борьбы с невыходами учителей на работу включают поиск политических лидеров, последовательную реализацию политики и институциональные реформы, направленные на искоренение коррупционного поведения при использовании государственных ресурсов. Талантливые и ответственные политические лидеры жизненно необходимы для выработки политики, обеспечения государственных услуг, установления правил регулирования рынков и надзора за использованием государственных ресурсов — и, таким образом, для сокращения бедности, содействия росту и сдерживания коррупции. Следовательно, решением проблемы невыходов учителей на работу лучше заниматься в рамках мер по противодействию коррупции

в стране в целом. Без общего подхода, который вынудит всех государственных служащих находиться на своих рабочих местах, сложно вернуть учителей в школы.

Политика и реформа государственной службы

Процесс назначения, распределения и продвижения учителей необходимо сделать прозрачным (см. у Duarte, 2001, как этот процесс был разрушен в Колумбии). Например, процесс назначения должен включать в себя четкие критерии отбора, ясную процедуру отбора и публикацию имеющихся вакансий и требований к кандидатам. Прозрачный процесс помогает уменьшить свободу действий и масштаб коррупционной деятельности (Chapman, 1991; Reinikka and Svensson, 2006). В Индии и других странах, где влиятельные профсоюзы учителей представляют значительное число избирателей, должностным лицам следует подумать над стимулами, которые уменьшают свободу действий при назначении и увольнении учителей и способствуют продвижению в зависимости от результатов деятельности, а не от старшинства и ученых степеней. Привлечение внимания общественности имеет первостепенное значение в борьбе со злоупотреблениями при назначении, распределении и продвижении учителей. Введение четких правил для учителей и обязанностей учителей и родителей сигнализирует о том, что образование имеет общенациональный приоритет и что с отклонениями от норм мириться не будут. Недавно в Индии внесли законопроект о праве на образование (август 2006 г.), который обязывает родителей посылать детей в школу и устанавливает наказание за неисполнение, например в виде принудительных общественных работ. Чтобы сократить количество учителей, занимающихся неучебной работой, Министерство развития человеческих ресурсов постановило, что единственные причины необразовательного характера, по которым могут отсутствовать учителя финансируемых государством школ, это перепись населения, проводящаяся раз в 10 лет, местные и национальные выборы, а также выборы на уровне штата и помощь при бедствиях (*Times of India*, 2006). Эти меры должны сократить «официальные обязанности», влияющие на уровень невыходов учителей на работу.

Лучшим методом сокращения невыходов учителей на работу является эффективная реформа государственной службы, усиливающая подотчетность всех государственных служащих, а не только учителей. Провести всестороннюю реформу иногда бывает трудно, и на это требуется время. Для переходного периода эффективными могут оказаться решения, выходящие за рамки сектора. Сюда относится улучшение использования информации в системе. В качестве примера можно привести обзоры расходования средств госбюджета — количественные исследования на стороне предложения государственных услуг, в которых собрана информация о характеристиках объекта, финансовых потоках, предоставленных услугах и формах отчетности, разработанных с целью получения надежных административных и финансовых данных, отслеживания потоков ресурсов от источника к пункту назначения и определения места и масштаба аномалий — и публикацию информации о переданных ресурсах, как это делается, например, в Кении и Уганде (см. ниже).

Пример 2.2. Кодекс этики учителей

В сравнительном обзоре, проведенном Международным институтом планирования образования в Бангладеш, Индии и Непале, утверждается, что кодекс поведения учителей может способствовать улучшению результатов деятельности и сокращению невыходов на работу. В числе основных элементов кодекса должны быть:

- четкое определение задач;
- широкое распространение;
- установление как общественного, так и профессионального контроля за соблюдением;
- строгое распределение функций мониторинга между ключевыми заинтересованными сторонами;
- подготовка персонала в области образования.

Источник: Hallak and Poisson (2005).

В рамках образовательного сектора полезными для повышения осведомленности о профессиональных стандартах и повышения эффективности в целом оказались кодексы поведения учителей, в которых изложены ясные параметры профессионального поведения и деятельности (пример 2.2). Учителей следует рассматривать в качестве основного фактора качественного образования. Кроме хорошей оплаты и подготовки профессия учителя должна быть почетной и признанной, как во многих странах Восточной Азии.

Государственные расходы и финансовый менеджмент

Улучшение доступа к необходимой и полезной информации о государственных расходах также может сокращать масштаб коррупции, усиливать прозрачность и подотчетность (Bellver and Kaufmann, 2005). Халлак и Пуассон (Hallak and Poisson, 2005) обнаружили, что более свободный доступ к финансовой информации особенно полезен в ситуациях, где администрирование программ монополизировано и государственные чиновники получают низкие зарплаты.

В этой связи обзоры расходования средств госбюджета могут быть весьма эффективными. В одном из исследований (Reinikka and Svensson, 2006) были отмечены гигантские утечки в образовательной системе Уганды — в среднем не более 13% средств, выделенных на одного учащегося, достигало школ. Остальные 87% местные чиновники использовали на цели, не имеющие отношения к образованию. Но когда информацию о средствах, переведенных в школьные округа, стали публиковать в газетах и сообщать по радио, ситуация изменилась. Каждую школу также обязали вывешивать информацию о полученных средствах на школьной информационной доске. Через три года 90% средств центрального правительства, выделенных на одного человека, стало достигать местных школ (Chapman, 1991; Reinikka and Svensson, 2006). Обзор расходования средств госбюджета в Кении показал, что перечисление средств напрямую школам оказалось эффективным, школы стали получать средства вовремя (PricewaterhouseCoopers, 2005). Раньше поток средств в школы задерживался или терялся по мере перехода от одного правительственного офиса к другому. Прямое распределение оказалось более удачным в подавляющем большинстве

школ, создавших системы слежения для обеспечения прозрачности. Эти примеры показывают, что даже в странах со сравнительно высоким уровнем коррупции возможно «оградить» сектор образования путем повышения подотчетности и прозрачности вплоть до конечных пунктов назначения. Информация о ресурсах, которые должны достичь школ, включая количество учителей и информацию об их отсутствии, может помочь в сокращении злоупотреблений.

Общественные информационные кампании

Чтобы сделать кампанию по снижению уровня невыходов учителей на работу более эффективной, необходимо повысить осведомленность общественности о социальных и экономических издержках, связанных с невыходами на работу. Мы задокументировали потенциально высокие затраты как с точки зрения бюджета, так и процесса обучения. Требования перемен на уровне политики или институтов должны исходить от населения в целом — от учащихся, родителей и даже от учителей. Повышение информированности особенно важно там, где родители и сами учителя не считают невыходы на работу формой коррупции или действий, требующих разрешения, возможно, потому, что они регулярно происходят в других местных институтах, обслуживающих население. В Уганде обзор национальной добропорядочности, проведенный в 1998 г. неправительственной организацией Community Information, Empowerment and Transparency (CIET) в сотрудничестве с главным инспектором Уганды, показал, что граждане реже платят «дополнительные взносы» при наличии доступа к информации о функционировании государственной службы (CIET, дата отсутствует). Таким образом, хотя борьба с коррупцией в образовательном секторе важна, в долгосрочном плане не менее важно использовать образование и специальные программы для повышения информированности общественности о расходах, связанных с невыходами учителей на работу.

Систематический мониторинг

Более тщательный контроль местных школ может помочь в ограничении коррупционной практики. Его проведение возможно в большинстве случаев при существующем регулировании. Усиленное инспектирование, документирование случаев появления учителей-«призраков», повышение частоты и качества аудита и принятие корректирующих мер — вот примеры мониторинга, который помогает снизить уровень отсутствия учителей на рабочих местах. Внедрение информационных систем управления образованием (Education Management Information System — EMIS) на уровне школ позволит собрать данные, необходимые для лучшего понимания проблемы невыходов учителей на работу, а также справиться с коррупционной практикой при назначении и увольнении учителей (пример 2.3). Необходимо не только проводить оценку знаний, сравнение эффективности и определение профпригодности с целью увеличения подотчетности школ (World Bank, 2006a), но и осуществлять контроль затрат и результатов, без которого власти не могут нормально управлять образовательной системой. Одним из путей управления подотчетностью является стандартизация тестов.

Пример 2.3. Потенциал программы EMIS

Осуществление программы EMIS в Гамбии обеспечило объективный контроль работы учителей и их ранжирование по старшинству, знанию языков, специализации и другим факторам, учитываемым при распределении учителей по школам. По некоторым данным, наличие такой информации затрудняет увольнение учителей на основе личных предпочтений и связей. В Либерии подобная программа провалилась после попыток внедрить ее на протяжении двух лет, поскольку завучи отказывались предоставлять точные данные для ежегодных обзоров деятельности школ.

Источник: Chapman (1991).

Например, в Мексике расширили систему национальной и международной оценки с целью обеспечения подотчетности (World Bank, 2006a).

Стимулы

Стимулы могут помочь в борьбе с невыходами на работу, но они нуждаются в контроле, чтобы не превратиться в еще один источник коррупции. Например, Кремер и Чен (Kremer and Chen, 2001), наблюдая за группой учителей дошкольного учреждения в Кении, отметили более высокий уровень отсутствия во время неожиданных проверок, чем утверждали завучи, которые специально подавали неверные сведения о посещаемости, чтобы учителя получали премии. Однако в Чили давно действует программа стимулов, основанная на результатах деятельности учителей и школы, разработанная с целью повышения качества образования (Soh, 2006).

Пример 2.4. Выявление и сокращение невыходов на работу

В сельском районе штата Раджастан, Индия, неправительственная организация Seva Mandir провела выборочный эксперимент с использованием фотосъемки для мониторинга посещаемости учителей. Из-за географических особенностей Раджастана и удаленности деревень регулярный мониторинг школ затруднен. В большинстве этих школ работает по одному учителю, поэтому, когда учитель отсутствует, дети пропускают целый день. До начала эксперимента уровень невыходов учителей на работу составлял 44%. Из 120 школ для эксперимента произвольно выбрали 60, остальные 60 служили контрольной группой. В экспериментальных школах раздали фотоаппараты и обязали учителей снимать себя вместе с учениками в начале и конце каждого учебного дня (фотоаппараты имели защищенную функцию фиксации даты и времени). Учителя получали зарплату в размере 1000 рупий (около \$22), если присутствовали на работе не менее 21 дня в месяц, и премию в размере 50 рупий (около \$1) за каждый дополнительный день (рабочий день засчитывался, если снимки разделял интервал пять часов и присутствовало определенное количество детей). С учителей взымали штраф в размере 50 рупий за каждый пропущенный день при отработке менее 21 дня. В зависимости от посещаемости ежемесячная зарплата учителей могла колебаться от 500 до 1300 рупий. В контрольных школах учителя получали месячную зарплату в размере 1000 рупий, и им напомнили о возможном увольнении в случае низкой посещаемости. Кроме того, каждую школу раз в месяц без предупреждения посещали инспектора.

Уровень отсутствия на рабочем месте упал наполовину в школах, участвовавших в эксперименте, — намного сильнее, чем в контрольных школах. Более того, программа, по-видимому, оказала особенно сильное влияние на экстремальные значения на шкале невыходов учителей на работу: значительные отсутствия (уровень невыходов свыше 50%) полностью исчезли, а количество учителей с отличной или очень высокой посещаемостью возросло. Кроме того, количество ученико-дней в месяц увеличилось на треть. Эксперимент также оказался выгодным с экономической точки зрения. Благодаря структуре платежей средние зарплаты в обеих группах оказались сопоставимыми. Это означает, что стимулы были по существу эффективными без увеличения чистой зарплаты, а затраты включали в себя лишь стоимость фотоаппаратов и администрирования программы. Стоимость программы составила \$6 на ребенка в год.

Источник: Banerjee and Duflo (2006).

Любые поощрения должны основываться на результатах деятельности или уровне посещаемости. Мониторинг посещаемости можно поручить незаинтересованному лицу, имеющему право поощрять регулярно выходящих на работу учителей или штрафовать часто отсутствующих. Для мониторинга работы учителей можно использовать современные технологии (пример 2.4). Также возможно применение показателей результативности, например результатов тестов, хотя есть данные (Glewwe, Ilias, and Kremer, 2003), что этот метод не повышает посещаемость учителей.

Привлечение частного сектора

Невыходы учителей на работу можно сократить, опираясь на родителей или схемы «финансирование следует за учащимся» (Chaudhury and others, 2006). Поощрение частного сектора предоставлять образовательные услуги нарушает монополию правительственных поставщиков услуг, ограничивая таким образом их возможности по вымогательству. Альтернативные институциональные формы, в том числе наем учителей по контракту, создание школ, управляемых общиной, и учреждение недорогих частных школ (возможно, с помощью ваучеров или стипендий) для оказания образовательных услуг может сократить количество невыходов на работу. Однако имеются различные данные на этот счет. Чодхури с коллегами (Chaudhury and others, 2006) обнаружила, что учителя, работающие по контракту в Индонезии, имели более высокий уровень невыходов на работу, а Вегас и Де Лат (Vegas and De Laet, 2003) не увидели разницы между учителями, работающими по контракту и находящимися на государственной службе, в Того. Чодхури с коллегами также обнаружила, что, хотя альтернативные школы дешевле, уровень невыходов на работу учителей в них находится на том же уровне, что и в школах, работающих по правительственной модели.

Реформы на местном уровне

Национальная стратегия сдерживания коррупции является сложным процессом, на инициирование и осуществление которого нужно время. Прямое сокращение коррупции — даже направленное только на невыходы учителей на работу — непростой и длительный процесс. В краткосрочном плане имеет смысл сосредоточиться на косвенных мерах на местном уровне, имеющих потенциал для сокращения числа невыходов на работу.

Стратегии участия получателей услуг и контроля с их стороны

Хотя для большей уверенности необходимо больше данных, наиболее перспективным шагом является, пожалуй, повышение подотчетности и прозрачности на местном уровне, позволяющее уравновесить влияние монополии и профсоюзов и сделать волонтаризм чиновников более очевидным. Этот тип реформ обычно опирается на стратегии контроля со стороны получателей услуг, т. е. учащихся и, что более важно, их родителей.

Чтобы такие стратегии контроля работали, у родителей должно быть желание дать своим детям более качественное образование. Только когда у родителей есть реальная потребность в обучении своих детей, у них появляется интерес к контролю учителей и школ. Для успешного осуществления стратегии контроля получатели услуг должны иметь возможности следить за работой поставщиков, поощрять или наказывать их (как в Раджастане и Кении). Стратегии контроля со стороны получателей услуг предусматривают полномочия по найму и увольнению, установлению зарплат поставщикам, и простому мониторингу и получению информации о посещаемости и результатам деятельности. По данным Банержи и Дуфло (Banerjee and Duflo, 2006), подотчетность учителей школьному или родительскому комитету является стандартным типом подобных реформ (пример 2.5).

Все чаще используется метод привлечения местных общин, в частности родителей, к управлению школами и мониторингу их работы (пример 2.6). Обычно в результате такого участия в общине возникает «право собственности» и, таким образом, усиливается подотчетность руководства школы.

Необходимо разрабатывать и внедрять механизмы, позволяющие получателям услуг, особенно неимущим, участвовать в процессе принятия решений. Банержи и Дуфло (Banerjee and Duflo 2006) отмечают несколько преимуществ, связанных с предоставлением получателям услуг большего контроля и полномочий по принятию решений. Во-первых, этот подход эффективен по затратам. Во-вторых, получатели услуг обычно лучше информированы, чем власти на центральном уровне, и могут оказывать на поставщиков услуг общественное давление. И, наконец, если получатели услуг действительно заинтересованы, у них появляется больше стимулов для мониторинга и они с большей готовностью наказывают или вознаграждают поставщиков, чем власти на центральном уровне или независимые органы.

Организации гражданского общества также могут играть роль в сокращении коррупции в области образования. Они работают на местном уровне, могут информировать общественность о происходящих событиях и выступать инициаторами обсуждения проблемы коррупции. Они имеют влияние на различных участников. Кроме того, они могут работать с получателями и поставщиками образовательных услуг, повышать осведомленность и обеспечивать

Пример 2.5. Повышение спроса на качественные услуги

Спрос на услуги может иметь самую неожиданную связь с невыходами учителей на работу. Во время выборочного исследования обучения девочек, получающих стипендии, в Кении (Kremer, Miguel, and Thornton, 2004) в обследуемых школах увеличилась посещаемость и учащихся, и учителей. Посещаемость учителей поднялась на 6,5 процентных пункта выше, чем в контрольных школах, и на треть выше, чем до начала программы. Повышение посещаемости объяснялось, в частности, тем, что полный класс учеников мотивирует учителя. Другое объяснение заключается в том, что родители получателей стипендии начали требовать большей отчетности от учителей. Вторая причина косвенно подтверждается результатами осуществленной в Мексике программы местного самоуправления сельских школ (Gertler, Patrinos, and Rubio-Codina, 2006). Кинг и Озлер (King and Ozler, 2001) обнаружили, что участие родителей в делах школ в Никарагуа повысило посещаемость учителей. Кремер, Мигель и Торнтон (Kremer, Miguel, and Thornton, 2004) также привели доказательства положительного влияния вовлеченности родителей: в школах, участвовавших в эксперименте, увеличилась посещаемость мальчиков, а также улучшились результаты тестов и мальчиков, и девочек.

Пример 2.6. Мониторинг на местном уровне помогает сократить невыходы учителей на работу

В некоторых индийских деревнях, например в Кетлои, Раджастан, местные активисты и родители помогли улучшить качество образования с помощью мониторинга школ. В штате Химичал-Прадеш совместные действия родителей, а также взаимодействие родителей и учителей привели к повышению подотчетности в системе. Однако в некоторых штатах, например Тамил-Наду, после злоупотреблений лидеров панчаятов (деревенских советов) полномочиями ответственность была передана обратно правительству штата. В штате Карнатака правительство отказалось передавать полномочия по выплате зарплаты панчаятам, опасаясь, что деньги не дойдут до учителей. Вместо этого правительство штата организовало при школах комитеты по улучшению работы, в состав которых вошли лидеры панчаятов и родители. Например, отпуск учителя должен одобряться таким комитетом. Имеется отрывочная информация о сокращении невыходов учителей на работу.

Источник: Annamalai (2001).

доступ к информации. В более широком плане такие организации вносят вклад в повышение прозрачности образовательных систем и практики (Transparency International, 2005).

Выводы

Образование является необходимым условием достижения Целей тысячелетия по развитию и, таким образом, необходимым условием социального и экономического развития и расширения личных возможностей. Чтобы образование могло помочь гражданам и народам воспользоваться потенциальными преимуществами, оно должно быть эффективным. Как показано в этой главе, коррупция, препятствующая любым усилиям, направленным на развитие, ослабляет образовательный сектор. Цель этой главы — подчеркнуть ущерб, наносимый коррупцией в форме невыходов учителей на работу. В результате последних, хотя и ограниченных, исследований были получены убедительные доказательства того, что невыходы учителей на работу во многих странах являются серьезной проблемой, из-за которой впустую тратятся финансовые ресурсы, а учащиеся недополучают знания. Хотя здесь представлены некоторые ключевые факторы невыходов учителей на работу и предложены варианты политики противодействия, необходимость получения дополнительных данных по большему числу стран очевидна. Невозможно сформулировать эффективные стратегии борьбы с невыходами учителей на работу, пока неясен масштаб проблемы и не до конца поняты определяющие факторы.

Конечно, не все отсутствия учителей являются признаком коррупции. Но все они без исключения оказывают отрицательное воздействие на процесс обучения. Издержки, как материальные, так и образовательные, одинаково высоки, независимо от того, имеет отсутствие уважительную причину или нет.

Нам необходим диалог по вопросам коррупции в образовании. В частности, вопросы невыходов учителей на работу требуют дополнительного анализа. В числе первоочередных задач — более широкий мониторинг, дополнительные исследования и получение сопоставимой информации, которая может помочь

в анализе ситуации с невыходами на работу в ряде стран. Также необходимы дополнительные эксперименты и оценка положительных методов, показавших многообещающие результаты. Уроки, полученные при решении проблем, связанных с невыходами учителей на работу, можно применить к другим аспектам коррупции в образовательном секторе.

ЛИТЕРАТУРА

- Akhmadi, S. U., and D. Suryadarma. 2004. «When Teachers Are Absent: Where Do They Go and What Is the Impact on Students?» SMERU Research Institute, Jakarta.
- Alcazar, L., F.H. Rogers, N. Chaudhury, J. Hammer, M. Kremer, and K. Muralidharan. 2006. «Why Are Teachers Absent? Probing Service Delivery in Peruvian Primary Schools.» Development Economics Department, World Bank, Washington, DC.
- Allen, S. G. 1981. «An Empirical Model of Work Attendance.» *Review of Economics and Statistics* 63 (1): 77–87.
- Álvarez, J., V. Garcia Moreno, and H. A. Patrinos. 2006. «Institutional Effects as Determinants of Learning Outcomes: Exploring State Variations in Mexico.» Human Development Department, World Bank, Washington, DC.
- Annamalai, M. 2001. «Effective Government Schools.» *Journal of Literacy and Education in Developing Societies* 1 (20). <http://www.servintfree.net/~aidmn-ejournal/publications/2001-11/EffectiveGovernmentSchools.html>.
- Barmby, T. A., and J. G. Treble. 1991. «Absenteeism in a Medium-Sized Manufacturing Plant.» *Applied Economics* 23 (2): 161–166.
- Banerjee, A., and E. Duflo. 2006. «Addressing Absence.» *Journal of Economic Perspectives* 20 (1): 117–132.
- Barro, R. J. 1991. «Economic Growth in a Cross-Section of Countries.» *Quarterly Journal of Economics* (May): 407–44.
- Barro, R. J. 2001. «Human Capital and Growth.» *American Economic Review* 91 (2, *Papers and Proceedings*): 12–17.
- Becker, G. S. 1964. *Human Capital*. New York: Columbia University Press.
- Becker, G. S. 1968. «Crime and Punishment: An Economic Approach.» *Journal of Political Economy* 76 (2): 169–217.
- Bellver, A., and D. Kaufmann. 2005. «Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications.» World Bank Institute, Washington, DC.
- Belot, M., and D. Webbink. 2006. «The Lost Generation: The Effect of Teacher Strikes on Students. Evidence from Belgium.» University of Essex and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, Netherlands.
- Bentaouet Kattan, R., and N. Burnett. 2004. «User Fees in Primary Education.» Education for All Working Paper 30108, Human Development Network, World Bank, Washington, DC.
- Bray, M. 2003. *Adverse Effects of Private Supplementary Tutoring: Dimensions, Implications and Government Responses*. Paris: IIEP-UNESCO.
- Bruns, B., A. Mingat, and R. Rakotomalala. 2003. *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*. Washington, DC: World Bank.

- Chapman, D. W. 1991. «The Rise and Fall of Education Management Information Systems in Liberia.» *Journal of Educational Policy* 6 (2): 133–143.
- Chaudhury, N., J. Hammer, M. Kremer, K. Muralidharan, and F.H. Rogers. 2006. «Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries.» *Journal of Economic Perspectives* 20 (1): 91–116.
- Chua, Y. T. 1999. «Robbed: An Investigation of Corruption in Philippine Education.» Philippine Center for Investigative Journalism, Quezon City.
- CIET (Community Information, Empowerment and Transparency). «Accountability in Health Services.» http://www.ciet.org/en/documents/themes_docs/2006220164820.pdf.
- Cockroft, L. 1998. «Corruption and Human Rights: A Crucial Link.» Working Paper, Transparency International, Berlin.
- Cooter, R., and T. Ulen. 2000. *Law and Economics*. Reading, MA: Addison Wesley Longman.
- Cox, C. 2006. «Policy Formation and Implementation in Secondary Education Reform: The Case of Chile at the Turn of the Century.» Education Working Paper Series 3, Human Development Network, World Bank, Washington, DC.
- Das, J., D. Dercon, J. Habyarimana, and P. Krishnan. 2005. «Teacher Shocks and Student Learning: Evidence from Zambia.» Policy Research Working Paper 3602, World Bank, Washington, DC.
- Duarte, J. 2001. «Política y Educación: Tentaciones particularistas en la Educación Latinoamericana.» In *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*, ed. S. Martinic and M. Pardo. Santiago: CIDE-PREAL.
- Eckstein, M. A. 2003. *Combating Academic Fraud: Towards a Culture of Integrity*. Paris: IIEP/UNESCO.
- Foweraker, J. 1993. *Popular Mobilization in Mexico: The Teachers' Movement 1977–87*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Friedman, M. 1955. «The Role of Government in Education.» In *Economics and the Public Interest*, ed. R.A. Solo. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Gentili, P., and D. Suarez. 2004. «La Conflictividad Educativa en America Latina.» Foro Latinoamericano de Politcas Educativas, Chile.
- Gertler, P., H. Patrinos, and M. Rubio-Codina. 2006. «Empowering Parents to Improve Education: Evidence from Rural Mexico.» Policy Research Working Paper 3935, World Bank, Washington, DC.
- Glewwe, P., N. Ilias, and M. Kremer. 2003. «Teacher Incentives.» Department of Economics, Harvard University, Cambridge, MA.
- Gupta, S., H. Davoodi, and E. Tiongson. 2000. «Corruption and the Provision of Health Care and Education Services.» IMF Working Paper 00/116, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Hallak, J., and M. Poisson. 2001. «Ethics and Corruption in Education.» Paris: IIEP-UNESCO.
- Hallak, J., and M. Poisson. 2005. «Ethics and Corruption in Education — an Overview.» *Journal of Education for International Development*. http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/ac/sector/education.doc.

- Hanushek, E. A., and D.D. Kimko. 2000. «Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations.» *American Economic Review* 90 (5): 1184–1208.
- Hanushek, E. A., and L. Wößmann. 2007. «The Role of Education Quality for Economic Growth.» World Bank Policy Research Working Paper 4122. Human Development Network, Education Unit, World Bank, Washington, DC.
- Heyneman, S. 2004. «Education and Corruption.» *International Journal of Educational Development* 24 (6): 637–648.
- Human Rights Watch. 2001. «Scared at School: Sexual Violence against Girls in South African Schools.» Human Rights Watch, New York.
- Jacob, B. A., and S.D. Levitt. 2003. «Rotten Apples: An Investigation of the Prevalence and Predictors of Teacher Cheating.» *Quarterly Journal of Economics* 118 (3): 843–878.
- King, E. M., and B. Ozler. 2001. «What's Decentralization Got to Do with Learning? Endogenous School Quality and Student Performance in Nicaragua.» Development Economics Department, World Bank, Washington, DC.
- Klitgaard, R. 1998. «International Cooperation against Corruption.» *Finance and Development* (March): 3–6.
- Kremer, M., N. Chaudhury, F. Halsey Rogers, K. Muralidharan, and J. Hammer. 2005. «Teacher Absence in India: A Snapshot.» *Journal of the European Economic Association* 3 (2–3): 658–667.
- Kremer, M., and D. Chen. 2001. «An Interim Report on a Teacher Attendance Incentive Program in Kenya.» Development Economics Department, Harvard University Cambridge, MA.
- Kremer, M., E. Miguel, and R. Thornton. 2004. «Incentives to Learn.» Development Economics Department, Harvard University, Cambridge, MA.
- Mauro, P. 1998. «Corruption and the Composition of Government Expenditure.» *Journal of Public Economics* 69: 263–279.
- Murillo, M. V., M. Tommasi, L. Ronconi, and J. Sanguinetti. 2002. «The Economic Effects of Unions in Latin America: Teachers' Unions and Education in Argentina.» Latin American Research Network Working Paper R-463. Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2005. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris: OECD.
- Oxfam. 2001. «Education Charges: A Tax on Human Development.» Oxfam Briefing Paper 3, Oxfam, London.
- Pritchett, L. 2001. «Where Has All the Education Gone?» *World Bank Economic Review* 15 (3): 367–391.
- Probe Team. 1999. *Public Report on Basic Education in India*. Oxford: Oxford University Press.
- Psacharopoulos, G., and H.A. Patrinos. 2004. «Returns to Investment in Education: A Further Update.» *Education Economics* 12 (2): 111–134.
- PricewaterhouseCoopers. 2005. «Expenditure Tracking Study: Interim Report.»
- Reinikka, R., and J. Svensson. 2006. «Using Micro-Surveys to Measure and Explain Corruption.» *World Development* 34 (2): 359–370.
- Rogers, F. H., J.R. Lopez-Calix, N. Cordoba, N. Chaudhury, J. Hammer, M. Kremer, and K. Muralidharan. 2004. «Teacher Absence and Incentives in Primary

- Education: Results from a National Teacher Tracking Survey in Ecuador.» Development Economics Department, World Bank, Washington, DC.
- Sapsford, D., and Z. Tzannatos. 1993. *The Economics of the Labour Market*. Houndmills, U. K.: Macmillan.
- Sawada, Y. 1999. «Community Participation, Teacher Effort, and Educational Outcomes: The Case of El Salvador's EDUCO Program.» William Davidson Institute Working Paper 307, University of Michigan, Ann Arbor, MI.
- Schleicher, A., M. Siniscalco, and T. N. Postlethwaite. 1995. «The Conditions of Primary Schools: A Pilot Study in the Least Developed Countries.» UNESCO and UNICEF, Paris.
- Schultz, T. P. 1997. «Assessing the Productive Benefits of Nutrition and Health: An Integrated Human Capital Approach.» *Journal of Econometrics* 77: 141–158.
- Schultz, T. P. 2002. «Why Governments Should Invest More to Educate Girls.» *World Development* 30 (2): 207–225.
- Tanzi, V., and H. Davoodi. 1997. «Corruption, Public Investment, and Growth.» IMF Working Paper 97/139, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Times of India*. 2006. «Send Kids to School or Else...» August 6.
- Transparency International. 2005. «Stealing the Future: Corruption in the Classroom.» Berlin.
- UNESCO-UIS/OECD. 2005. *Education Trends in Perspective — Analysis of the World Education Indicators*. <http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/wei/WEI2005.pdf>.
- Vegas, E., and J. De Laat. 2003. «Do Differences in Teacher Contracts Affect Student Performance? Evidence from Togo.» Development Economics Department, World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank and Oxford University Press.
- World Bank. 2004. «Papua New Guinea: Public Expenditure Service Delivery.» World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2006a. «Mexico: Making Education More Effective by Compensating for Disadvantages, Introducing School-Based Management, and Enhancing Accountability: A Policy Note.» Report 35650-MX, World Bank, Washington DC.
- World Bank. 2006b. *World Development Indicators*. Washington, DC: World Bank.

Преступность и правосудие в райском саду

Совершенствование управления и сокращение коррупции в лесном секторе

НАЛИН КИШОР И РИЧАРД ДАМАНИЯ

*Моя работа направлена не только на защиту окружающей среды,
но и на улучшение государственного управления.*

Д-р Вангари Маатаи, нобелевский лауреат, 2004 г.

О тдаленные лесные районы залива Палиндантан отличаются исключительным биологическим разнообразием — здесь живут редкие виды птиц, и это последнее убежище для 14 оставшихся в стране тигров и находящихся на грани вымирания карликовых носорогов¹. По мнению ученых, биологическое разнообразие этого места имеет мировое значение, правительство присвоило району статус национального парка, которому положен собственный штат лесничих, имеющих транспорт и местный офис. Но периодически тишину нарушает звук бензопил. Незаконная вырубка — прибыльный бизнес в этом районе. Бревна везут на грузовиках мимо офиса лесничих через границу, где незаконно вырубленный лес таинственным образом превращается в законную древесину. Потом древесина поступает на фабрики, где из нее делают эlegantную мебель для продажи в США и Европе. Прохождение каждого этапа этого пути требует немало взяток. Свою долю хотят получить лесничие и местные политики Палиндантана, экспорт незаконного леса, спрятать который невозможно из-за его габаритов, требует попустительства таможи и транспортных чиновников, чиновники лесного сектора в далекой столице дают поддельные разрешения и сертификаты. И, наконец, политические лоббисты в странах-потребителях активно противодействуют попыткам ввести эффективные системы отслеживания происхождения древесины и предотвращения отмывания денег. Такая цепочка довольно распространена в мировом

лесном хозяйстве, но наиболее вопиющие случаи происходят в тропических лесах.

Масштаб и размах коррупции отличает лесное хозяйство от других секторов. Случаи коррупции, связанной с лесом, регистрируются в самых разных странах, от Камеруна до Канады. Коррупция принимает разнообразные формы — от мелких взяток и вымогательства со стороны чиновников лесного хозяйства и платежей администрации более высокого уровня за концессии на вырубку леса до изменения правил землепользования и, что хуже всего, разрушения

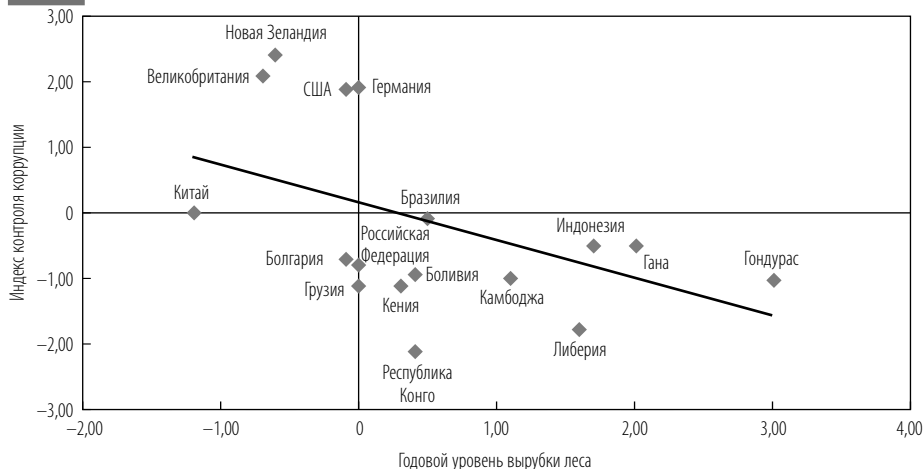
Пример 3.1. Виды коррупции в лесном секторе

- Министры, законодатели и другие чиновники высшего ранга берут взятки за изменение законов, институтов и процедур, связанных с лесным хозяйством, и предоставляют концессии взяточникам.
- Чиновники предоставляют концессии своим родственникам.
- Чиновники лесного сектора, полицейские и прокуроры берут взятки за то, что смотрят сквозь пальцы на нарушения лесного законодательства, в том числе законов, запрещающих сбор плодов и растений в национальных парках, и законов, защищающих исчезающие виды.
- Чиновники лесного сектора вымогают деньги у землевладельцев за услуги, которые государство должно предоставлять за номинальную плату.
- Во избежание задержек с выдачей разрешений на провоз лесоматериалов владельцы земли дают взятки не только местному лесничему, но также местным налоговым инспекторам и чиновникам земельного управления.
- Представители правоохранительных органов останавливают на дорогах машины с законными лесоматериалами и угрожают водителям санкциями за транспортировку незаконных грузов, если те не дадут взятку.
- Чтобы получить право на вырубку в государственном лесном хозяйстве, участник конкурса дает взятку чиновнику лесного сектора.
- С целью благоприятного и быстрого разрешения судебных дел, связанных с лесным сектором, взятки дают судебным секретарям, судьям и даже адвокатам противной стороны.
- Чиновники берут взятки за разрешение на экспорт незаконно вырубленного леса.
- Таможенники берут взятки за разрешение на ввоз в страну лесоматериалов без уплаты пошлин или в нарушение законов о защите исчезающих видов.
- Чиновник лесного ведомства требует от подчиненных выплату откатов за повышение зарплаты и продвижение по служебной лестнице.
- Чиновник лесного ведомства зачисляет в штат друзей и родственников, хотя они являются «призраками», не выполняющими никакой работы.
- Министры используют денежные поступления от лесоразработок для финансирования политических кампаний.
- Министры противозаконно перекачивают средства из спонсируемых проектов в свой карман.

Конкретные случаи:

- Канада, где на 55% охраняемых территорий отмечены нарушения;
- Бразилия, где президентская комиссия пришла к выводу, что 71% планируемых концессий не соответствует закону;
- Российская Федерация, где не менее 20% леса вырубается в обход закона;
- Папуа — Новая Гвинея, где большинство операций в лесном секторе не соответствуют национальным законам и регулированию, а значит, противозаконны;
- Камбоджа, где в 1997 г. всего 10% вырубок были признаны законными;
- Камерун, где приблизительно треть леса, вырубленного в 1992–1993 гг., не была задекларирована.

Источник: Rosenbaum (2005), Contreras (2002), Forest Trends (2006), и Glastra (1999).

Рис. 3.1. Вырубка леса против индекса контроля коррупции

Источник: расчеты авторов; данные о коррупции WBI (2006), данные о вырубке леса FAO (2006).

институтов контроля за пределами сектора и по всей экономике (в примере 3.1 приведен перечень видов коррупции в лесном секторе).

Неудивительно, что при глобальном сравнении состояния государственного управления крупнейшие поставщики леса, т. е. страны с развивающейся экономикой, высоко зависимые от лесных ресурсов, оказываются в числе наиболее коррумпированных. На рис. 3.1 показаны годовые уровни вырубки леса в некоторых странах в зависимости от индекса контроля коррупции. Очевидно, что экономика таких стран, как Бразилия, Камбоджа, Республика Конго, Гана, Индонезия, сильно зависит от лесных ресурсов и характеризуется низким качеством государственного управления. В то же время страны, не страдающие от вырубок или увеличивающие площади лесных насаждений, чаще характеризуются сильным государственным управлением.

Хотя причинно-следственная связь формально не установлена, вывод неизбежен: коррупция значительно влияет на вырубку леса (и нерациональное управление ресурсами) в этих странах.

ИЗДЕРЖКИ И ПОСЛЕДСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ

Как видно из примера 3.1, незаконная деятельность и преступления в лесном секторе распространены повсеместно, они наблюдаются как в развивающихся, так и в развитых странах и во всех основных типах лесов — тропических, умеренного пояса и тайге (Callister, 1999; Contreras, 2002). Тайная и многоликая природа этой незаконной деятельности в большинстве случаев затрудняет оценку масштаба проблемы (см. в приложении 3А более подробный список незаконной практики, связанной с заготовкой леса). Однако усилия по получению правдоподобных данных, предпринятые в последнее время, оказались успешными. В примере 3.2 описана одна из попыток, предпринятых в Индонезии, где незаконный сектор (оцениваемый по доходу) более чем в семь раз

Пример 3.2. Прибыль от законной и незаконной заготовки леса: декомпозиционный анализ для Индонезии

В Индонезии уровень доходов, полученных от операций по заготовке леса (законных и незаконных), ошеломляет. Общий годовой оборот при заготовке леса оценивается приблизительно в \$6,6 млрд (Kishor, 2004). На законную часть лесоматериалов приходится примерно \$1,5 млрд, т. е. менее четверти общей суммы.

Размер дохода достигает \$4,25 млрд (включая доход от незаконного экспорта леса), что составляет примерно 3% ВВП Индонезии в 2000 г. или примерно 17% дохода, приносимого сельскохозяйственным сектором.

Ниже перечислены другие потери, связанные с незаконной заготовкой леса в Индонезии.

- Хотя правительство получает значительные налоговые поступления, значительная часть доходов теряется из-за того, что незаконная заготовка леса практически не облагается налогами.
- Размер неофициальных платежей и взятки в секторе оцениваются более чем в \$1 млрд в год.
- Законная вырубка леса также не защищена от взяток — более 25% всего объема взятки дается при законной заготовке леса! Если подобные случаи коррупции удастся искоренить, рентабельность инвестиций в частном секторе (если брать стоимость вырубленного леса) увеличится примерно до 45% по сравнению с текущим уровнем примерно в 15%.
- Контрабанда древесины является выгодным занятием, примерно около половины общего дохода в секторе приходится на незаконный экспорт лесоматериалов.
- Небольшие незаконные вырубки наносят значительный вред, но он не идет ни в какое сравнение с крупномасштабными рубками и экспортом.

Источник: расчеты авторов; Kishor (2004). Подробные расчеты можно получить у авторов.

превосходит законный, и на него приходится 17% продукции сельскохозяйственного сектора. В целом в мире из-за коррупции ежегодно недобирается приблизительно \$5 млрд налогов и пошлин с законно санкционированной заготовки леса (World Bank, 2002). Несмотря на отсутствие точных данных, охватывающих все стороны коррупции, ясно, что масштаб и важность проблемы значительны².

Кроме прямых финансовых убытков от незаконной вырубки и коррупции в лесном секторе возникают и другие отрицательные эффекты.

- Нанесение ущерба охраняемым территориям ставит под угрозу сохранение лесных ресурсов и биологического разнообразия.
- Существование не менее 60 млн человек, живущих в лесах и рядом с ними, в значительной степени зависит от леса. Благополучию этих групп населения угрожают незаконные вырубки и несанкционированные переселения.
- Леса являются глобальным общественным благом, и их деградация ведет к глобальным проблемам, таким как изменение климата и исчезновение видов.
- Законные лесоперерабатывающие предприятия сталкиваются с недобросовестной конкуренцией путем сбивания цен и теряют стимулы для социально и экологически ответственного инвестирования в сектор.
- И, как показывает эта глава, менее заметные, но более неприятные издержки связаны с разрушением институтов контроля, распространением коррупции в экономике (в том числе спекулятивная и другая незаконная деятельность) и более низким экономическим ростом.

Эти побочные эффекты коррупции в лесном секторе влекут за собой наиболее серьезные последствия. Разрушительное влияние незаконной вырубке леса, особенно на государственное управление, не ограничивается лесным сектором. Лесоматериалы объемисты, и чиновники могут легко перехватить незаконные партии. Поэтому попустительство и коррупция среди чиновников — таможенников, полицейских, местных политиков и транспортных органов — необходимы для выживания отрасли. Коррупция в лесном секторе заразительна и ослабляет государственное управление в других сегментах экономики. Влияние коррупции распространяется еще дальше, давая возможность отмывать деньги, ослабляя верховенство закона в лесных районах, понижая эффективность политики, создавая перекосы в торговле и в более общем смысле разрушая законную экономическую деятельность. В Индонезии незаконная деятельность в лесном секторе приносит приблизительно \$5 млрд, эти деньги находятся вне контроля налоговых органов и способствуют распространению коррупции по всей экономике (см. пример 3.2).

Отрывочные данные показывают, что в противозаконных действиях наблюдается эффект масштаба. Незаконные вырубки часто сопровождаются другими преступлениями, такими как торговля оружием, людьми и наркотиками. Распространение коррупции является наиболее значительным, хотя наименее признанным следствием преступлений в лесном секторе. Ее влияние распространяется на всю экономику, ослабляя управление и верховенство закона, сдерживая инвестиции в законную торговлю и подрывая веру в законность действий правительственного аппарата.

ХАРАКТЕРИСТИКИ ЛЕСНОГО СЕКТОРА, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ВОЗНИКНОВЕНИЮ КОРРУПЦИИ

Почему лесной сектор так уязвим для коррупции и преступлений? Чтобы ответить на этот вопрос, нужно рассмотреть некоторые его характеристики. Если бы леса были похожи на фермы, то производство древесины было бы таким же простым, как выращивание пшеницы, и было бы передано частным предприятиям. Но в отличие от других ресурсов леса дают разнообразные *общественные блага* (защиту бассейнов рек, связывание углекислого газа, защиту биологического разнообразия и устойчивость экосистем), только когда они находятся в неприкосновенности, а выгоду для *частных* лиц (экономическую ренту, связанную с лесоматериалами) они приносят, только когда вырубаются. Это приводит к общепризнанной потребности в высоком уровне государственного вмешательства для обеспечения оптимального и устойчивого уровня вырубки, а также адекватной защиты общественных благ.

Как правило, государство несет ответственность за свои леса и владеет ими или регулирует использование через министерство лесного хозяйства. В мире во владении или под контролем правительств находится приблизительно три четверти лесных ресурсов, и во многих странах правительство является монопольным владельцем лесных угодий (White and Martin, 2002). Кроме того, правительства регулируют использование частных и принадлежащих общинам лесных угодий, а также несут основную ответственность за контроль производства леса.

Агентствам по управлению лесным хозяйством доверена сложная обязанность уравнивания противоречивых целей: с одной стороны сохранение глобальных ценных активов, а с другой — получение ренты за пользование ресурсами. Распространенным методом управления общественными и частными благами, получаемыми от использования леса, является разграничение лесного массива на *охраняемые зоны* (для обеспечения экологического и общественного блага) и *производственные зоны* (для получения устойчивой экономической выгоды от использования ресурсов). При комплексном подходе к управлению лесным хозяйством также выделяются *зоны смешанного использования*. Такое разграничение само по себе не решает проблему коррупции в лесном секторе и может даже обострить ее. Правительственные чиновники в лесном секторе получают крайне низкие зарплаты, однако отвечают за охрану ресурса, имеющего высокую коммерческую ценность. Поскольку лес относится к дефицитным ресурсам, стоимость его вырубki невысока, а экономическая рента за древесину остается высокой, появляются сильные мотивы нарушить правила и дать взятку, чтобы получить большую долю этих ресурсов.

Кроме того, чиновники лесного сектора обычно работают на удаленных территориях, далеко от заинтересованной общественности и обладают *широкими дискреционными полномочиями*. Местные лесничие могут обладать значительной свободой в выдаче разрешений на вырубку и, таким образом, покрывать незаконную деятельность. Возможности совершения противоправных действий и стимулы принять взятку в этих обстоятельствах, естественно, высоки.

Правительства редко имеют адекватную информацию о состоянии управления лесным хозяйством, включая его мониторинг³. Несмотря на достижения современных технологий дистанционного зондирования и картирования, возможности ответственных агентств, особенно в тропических странах, по мониторингу и контролю исполнения законов в крупных лесных районах ограничены. Инвентаризации часто бывают неполными или не проводятся совсем (bin Buang, 2001). Редко имеется адекватная информация об объемах и качестве лесных ресурсов, распространности видов, географическом расположении. Таким образом, отсутствие информации ставит под вопрос прозрачность и позволяет покрывать воровство и должностные преступления.

Учитывая ограниченность надзора и значительность ренты, возможности для коррупции очень широки⁴. В результате незаконная валка леса распространена практически во всех тропических странах. Ни производственные, ни охраняемые зоны не защищены от коррупции и незаконных вырубok.

ФАКТОРЫ КОРРУПЦИИ В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ: ТИПОЛОГИЯ

Высокая рента в лесном секторе, связанная с дефицитными ресурсами, в сочетании с дискреционными полномочиями и низкой подотчетностью, как и в других секторах, создает климат, благоприятный для коррупции. Однако факторы коррупции в лесном секторе более сложны и часто более «институционализированы», чем предполагает Клитгард в своей формуле коррупции. Чтобы охарактеризовать действующих лиц и виды коррупции, наводнившие лесной сектор, в этой главе приведена типология коррупции.

Приватизация государства: разрушение институтов и погоня за рентой

Термином «приватизация государства» обозначают действия лиц или групп интересов (как в государственном, так и в частном секторе), нацеленные на принятие благоприятных законов, регулирования и других нормативных документов (World Bank, 2000a). Структура институтов эндогенна и формируется в интересах лиц, находящихся у власти. Однако рента за лес также является для них привлекательным источником дохода. Для присвоения большей части этой ренты может потребоваться разрушение институциональных систем защиты. Большинство рассуждений о коррупции сводится к тому, что она становится возможной из-за слабости и недостатков существующих институциональных структур, позволяющих желающим греть руки на ренте, лишая экономику ее активов. Основной аргумент таков: даже когда институты сильны, наличие высокой ренты становится мощным стимулом для подрыва механизмов сдерживания приватизации ренты, т. е. существование высокой ренты ведет к разрушению институтов.

Росс (Ross, 2001) сообщает, что в таких странах, как Индонезия, Малайзия и Филиппины, разрушение законных регулирующих механизмов, созданных для защиты лесов и их обитателей, происходило во время взрывного роста спроса на древесину. Росс считает, что в этих странах именно бум спроса на ресурсы привел к понижению качества работы институтов. Неожиданные доходы, появившиеся во время бума, подтолкнули алчных и беспринципных политиков заняться деятельностью, направленной на получение ренты. Такую деятельность называют захватом ренты, термин означает действия государственных чиновников, направленные на получение права распределять ренту. Когда цены на древесину позволили получать сверхприбыль (ренту) фирмам, занимающимся лесоразработкой, чиновники стали разрушать законные механизмы регулирования, созданные для защиты лесов и их обитателей, — механизмы, ограничивающие вырубку с целью устойчивого лесопользования, обеспечивающие охрану традиционных прав жителей леса (например, в Индонезии и Малайзии) и защиту бюрократического аппарата лесного сектора от политического давления. Именно в тот момент, когда эти институты наиболее необходимы, они разрушаются (см. в примере 3.3 предлагаемые способы решения проблемы).

Разрушение институтов и приватизация государства распространены в странах, чья экономика зависит от экспорта леса. Общая и специализированная статистика свидетельствует о том, что точечные ресурсы (такие как полезные ископаемые и леса) являются привлекательными целями для захвата ренты, которая ослабляет структуру институтов, ведет к неэффективному управлению и высокому уровню коррупции. Кроме того, правительства, рассчитывающие на ренту за природные ресурсы, обычно менее восприимчивы и подотчетны перед своим государством, чем правительства, полагающиеся на сбор налогов. В свою очередь слабые институты снижают темпы роста и препятствуют развитию (Dixit, 2004; Isham and others, 2004; Damania, Deacon, and Bulte, 2005). Скрытое пагубное влияние коррупции в лесном секторе, очевидно, является более широкой проблемой экономики, заслуживающей большего внимания со стороны ученых и аналитиков.

Пример 3.3. Решения, препятствующие получению сверхдоходов, захвату ренты и разрушению институтов

В период между 1950 и 1995 г. в Индонезии, Малайзии и Филиппинах наблюдался всплеск экспорта древесины в связи с огромными запасами деревьев семейства диптерокарповых (*Dipterocarpaceae*). В Малайзии и на Филиппинах институты лесного сектора были сильными, в Индонезии — сравнительно слабыми. Однако со временем под влиянием ажиотажного спроса на древесину институты распались во всех трех странах. Департаменты лесного хозяйства потеряли политическую независимость, и качество политики в отношении лесных ресурсов заметно упало — государство санкционировало вырубку леса в масштабах, значительно превосходящих пределы вырубки, не наносящие ущерба окружающей среде.

Росс (Ross, 2001) предлагает четыре метода смягчения проблемы захвата ренты. Во-первых, сократить вероятность получения сверхдоходов с помощью стабилизации международных товарных цен. Однако опыт стабилизации товарных цен не вселяет оптимизма, а многочисленные данные говорят о нецелесообразности создания стабилизационного фонда для тропической древесины. Во-вторых, защитить сверхдоходы, держа их в секрете. Например, правительство Камеруна разместило сверхдоходы от продажи нефти в офшорных фондах, контролируемых канцелярией президента. Однако это рискованный метод, открытый для коррупции со стороны небольшой группы влиятельных государственных деятелей. Третий и, по мнению автора, более реальный вариант — это не оставлять сверхдоходы в руках государства, а распределять их как можно шире среди заинтересованных сторон. Четвертый вариант — помощь третьей стороны в уменьшении захвата ренты. Когда нормальные государственные механизмы контроля становятся частью процесса получения ренты, третья сторона может заставить правительство разумно использовать сверхдоходы. Всемирный банк, Международный валютный фонд и Азиатский банк развития в разное время исполняли роль такой третьей стороны.

Крупномасштабная коррупция и стремление получить ренту

Хотя незаконные вырубки вносят заметный вклад в исчезновение лесов, подавляющее большинство лесов исчезает в результате «законной» деятельности. Лесозаготовительные компании регулярно платят взятки и делают (законные) взносы в кассу политических партий, чтобы обеспечить себе льготный доступ к лесным ресурсам. Это называется крупномасштабной коррупцией, и в ней обычно участвуют высокопоставленные чиновники и фигурируют значительные суммы, переходящие из рук в руки (в виде взятки, откатов и т. п.)⁵. Взятки и взносы также платятся за санкционирование изменений в порядке землепользования, что может оказывать значительное влияние на лесное хозяйство. Пожалуй, наиболее известным примером является (часто субсидированное) расширение скотоводческих ферм за счет лесов Амазонки. С местными общинами редко советуется, и их роль ограничивается поставкой дешевой рабочей силы. Это неудивительно, поскольку возможности крупных фирм по подкупу значительно превосходят возможности небольших, бедных и разрозненных общин.

Где наиболее вероятно возникновение крупномасштабной коррупции? Чтобы ответить на этот вопрос, полезно проследить метаморфозы древесины по всей цепочке создания стоимости от источника до пункта назначения. В примере 3.4 показано, как возрастает рента на каждом этапе. В странах-производителях идет активное лоббирование и подкуп, чтобы получить доступ к ограниченным лесным ресурсам. Однако, как ни парадоксально это звучит, рента, получаемая на этом этапе, сравнительно невысока. Большая часть прибыли генерируется на конечных этапах, где продукт потребляется (от малайзийского брокера к малайзийскому закупщику и к конечному получателю — в данном случае США). Означает ли это, что крупномасштабная коррупция таинственно исчезает на границе при экспорте, несмотря на высокую ренту?

Пример 3.4. Алхимия международной торговли: превращение незаконного в законное в лесном секторе

США являются крупнейшим потребителем и импортером лесоматериалов. Кроме того, активно растущий спрос на древесину и лесоматериалы в быстро развивающихся странах, таких как Китай и Индия, дает сильный импульс импорту из «производящих» стран и стимулирует незаконные вырубки. Иначе говоря, торговля древесиной является важной движущей силой незаконной вырубки в производящих странах, таких как Бразилия, Камбоджа, Камерун, Индонезия, Мьянма, Папуа – Новая Гвинея и Российская Федерация. По данным отчета, составленного по поручению Американской ассоциации лесной и бумажной промышленности (Seneca Creek Associates, 2005), не менее 17% круглого леса, продаваемого в мире, поступает из незаконных источников. Торговля лесоматериалами часто осуществляется через третьи страны, что видоизменяет цепочку создания стоимости. Ниже показано, как меняется стоимость одного бревна в пересчете на кубометры. Прибыль тем выше, чем ближе древесина к конечному получателю.

Лесозаготовитель (Национальный парк Tanjung Puting, Индонезия)	\$2,20
Брокер (незаконная покупка в провинции Риану, Индонезия)	\$20,00
Брокер (продажа в Мелаке, Малайзия)	\$160,00
Закупщик (распиленной древесины породы рамин в Малайзии)	\$710,00
Экспортер (распиленной древесины породы рамин в Сингапуре)	\$800,00
Закупщик (погонажных изделий из древесины породы рамин в США)	\$1000,00

Источник: EIA и Telapak (2001).

Особенность международной торговли древесиной состоит в том, что часто незаконной древесине достаточно пересечь границу для превращения в законный продукт. (Другие незаконно произведенные продукты, такие как DVD-диски, текстиль и компьютеры, сохраняют незаконный статус, где бы они ни продавались.) В отчете Агентства экологических исследований (Environmental Investigation Agency — EIA) (EIA and Telapak, 2001), международной организации, занимающейся расследованиями экологических преступлений и информированием о них, отмечается, что «действует разветвленная сеть по передаче краденной древесины породы рамин с Калимантана и Суматры на международные рынки, в которой Малайзия и Сингапур занимают легализацией». Огромная рента, размеры которой приведены в примере 3.4, указывает на размах коррупции, связанной с этой сетью и получением незаконных документов (о происхождении древесины и экспортных разрешений) на вырубленный рамин. Хотя представленные здесь данные являются отрывочными, а не статистическими, они наглядно демонстрируют разрушительное влияние преступлений в лесном секторе на всю экономику.

В таблице 3.1 указана одна из причин сохранения аномально высокой ренты по крайней мере в США. В ней сравниваются вклады в политическую кампанию, сделанные комитетами по связям с общественностью в различных отраслях. Вклад лесной и деревообрабатывающей промышленности находится на третьем месте в стране. Ясно, что лесная промышленность является значительным игроком в процессе лоббирования, и, следовательно, ее интересы хорошо представлены. Это может служить объяснением причин, по которым создание системы отслеживания законного статуса лесоматериалов не является приоритетом для правительства США.

Таблица 3.1. Вклады в политическую кампанию в США по секторам, 2000 г.

Отрасль	Вклад, \$ млн	% от вкладов 2000 участников
Медицина и фармацевтика	4,32	13,5
Табак и сигареты	2,46	7,7
Древесина и целлюлоза	2,27	7,0
Винно-водочные изделия	1,46	4,5

Источник: расчеты авторов, основанные на предоставленных Кишором Гаванде данных отраслевых комитетов по связям с общественностью.

Хотя в США существуют кое-какие механизмы предотвращения импорта незаконно вырубленной древесины, Америка стремится заключить соглашения о свободной торговле со странами, являющимися значительными источниками незаконной древесины, непосредственно или в качестве перевалочного пункта. Ясно, что подобные соглашения будут и дальше расширять масштабы импорта незаконной древесины и лесоматериалов в США, если в них не будут встроены меры защиты (EIA and Telapak, 2006).

Коррупция и незаконные коммерческие вырубки

Незаконные вырубки являются крупным бизнесом, объем которого, по оценкам Всемирного банка, составляет не менее \$10 млрд в год по всему миру. Обычно в нем участвуют коммерческие операторы, предположительно связанные с организованной преступностью. Незаконные вырубки — ответ рынка на разрыв между законно санкционированными поставками и растущим спросом.

Чаще всего ответной мерой является усиление контроля соблюдения законодательства. Более жесткий контроль, включая повышение эффективности выявления преступлений в лесном секторе и их пресечения, составляет важную часть решения. Вместе с тем сам по себе он редко срабатывает, поскольку улучшить контроль соблюдения законодательства сложно в системах со слабыми институтами, плохим управлением и надзором. Главное, однако, в том, что незаконные вырубки процветают из-за подчинения тех, кто обеспечивает контроль, заинтересованным сторонам, которые необходимо контролировать. Например, правительство Камбоджи улучшило раскрываемость преступлений в лесном секторе, но судебная система страны слаба и предрасположена к коррупции и проволочкам, поэтому потенциальный сдерживающий эффект близок к нулю.

Усилия необходимо направлять на борьбу с фундаментальными причинами коррупции (высокая рента, неустойчивый спрос и слабый надзор), а не с симптомами (взятки, воровство и незаконные вырубки). Спрос на древесину в стране-производителе (который может быть внутренним или международным), превосходящий допустимый уровень вырубок (не наносящий ущерба окружающей среде), создает чрезмерную экономическую ренту и, таким образом, способствует незаконным вырубкам и коррупции. Индонезия хорошо иллюстрирует это. По оценкам, для удовлетворения внутреннего и между-

народного спроса ее лесозаготовительные мощности выросли до 70 млн кубометров древесины в год, в то время как годовой допустимый уровень вырубki составляет всего 15 млн кубометров. Чрезмерный спрос толкает к незаконным рубкам и поддерживает незаконную и коррумпированную цепочку создания стоимости.

Мелкая коррупция и вымогательство, связанные с незаконными рубками для удовлетворения жизненных потребностей

Незаконная валка леса часто мотивируется необходимостью, принимая форму добычи средств к существованию местными жителями, чей заработок зависит от леса и у которых нет реальных альтернативных источников дохода. Таким образом, сильная зависимость сельской бедноты от дров создает огромное давление на лесные ресурсы и создает стимулы для незаконной рубки. Часто сельская беднота рубит больше, чем нужно, и продает излишек, чтобы увеличить свои скромные доходы. Но такое пользование лесом по масштабу редко можно сравнить с незаконными коммерческими операциями.

Ряд причин усугубляет незаконные рубки для получения средств к существованию. Среди них — чрезмерная лесоразработка и, как следствие, деградация традиционных (законных) источников дров, уменьшение доступа к лесным ресурсам из-за коммерциализации и заключения договоров концессии без учета прав местного населения, демографическое давление и неадекватные инвестиции в разработку лесных участков. В лесном законодательстве часто не признаются законные права местного населения на пользование лесом. В результате лесничим, в чьи обязанности входит поддержание законности и защита лесов, дают взятки, чтобы они смотрели на рубку сквозь пальцы, а сельская беднота могла заготовить в лесу необходимые дрова. Такая ситуация называется мелкой или вынужденной коррупцией, и разрозненные данные говорят о широком распространении этого феномена.

Страны бывшего Советского Союза представляют яркий пример того, как быстрые экономические изменения и эволюция институтов могут привести к беззаконию и создать возможности для мелкой коррупции. С падением коммунистического режима исчезли субсидии на энергию и резко выросли цены на альтернативные источники энергии, что быстро повысило спрос на дрова. Поскольку законных поставок было недостаточно, распространилась незаконная лесоразработка, так как люди пытались удовлетворить свои основные потребности.

Коррупцию этого типа можно назвать мелкой, но она оказывает на немущих сильное влияние. Хотя они могут позволить себе такие платежи, с моральной и этической точки зрения платежей за использование традиционных земель не должно быть. Необходимо направить решения на защиту прав немущих, а не на превращение их в преступников. Фактически решения проблемы незаконного использования леса в целях получения средств к существованию довольно просты и предполагают обеспечение сельских жителей и их хозяйств альтернативными и доступными по цене источниками топлива. «Технические хитрости», такие как разработка общинных лесных участков, обеспечение пли-

тами, работающими на солнечных батареях или более эффективными дровяными печами, помогают решить проблему. Однако, чтобы такие альтернативы получили распространение, нужна политическая воля и социальная заинтересованность (Blaser and others, 2005).

ОСТАНОВИТЬ ЧУМУ: ПОИСК ОТВЕТОВ

У этой проблемы нет единственного правильного решения, требуется целый ряд мер, направленных на борьбу с фундаментальными факторами коррупции: чрезмерным спросом и рентой, связанной с дефицитными ресурсами, слабыми или имеющими недостатки институтами и отсутствием подотчетности со стороны чиновников лесного сектора и политиков.

Таблица 3.2. Цепочка создания стоимости поставок и уязвимые для коррупции места

Этап производства	Тип уязвимости
Лесное угодье	<ul style="list-style-type: none">• Приватизация политики с целью законных, но превосходящих допустимый уровень, поставок древесины• Взятки политиками и лесничим за незаконные поставки• Взятки чиновникам в целях уклонения от платы за использование ресурсов и налогов• Взятки службе охраны лесов за переводы в отдаленные лесные угодья с обширными ресурсами
Транспортировка и экспорт незаконной древесины	<ul style="list-style-type: none">• Взятки таможенным и транспортным чиновникам, местной полиции• Взятки перевозчиками за транспортировку незаконной древесины• Взятки чиновникам за выдачу поддельных разрешений для отмывания незаконной древесины
Переработка древесины	<ul style="list-style-type: none">• Взятки полиции и чиновникам при обработке незаконных пиломатериалов
Точка назначения, розничные магазины	<ul style="list-style-type: none">• Приватизация политики с целью недопущения отслеживания происхождения древесины и принятия законодательства, направленного против отмывания денег

Наиболее распространенным подходом, как уже говорилось, является сокращение коррупции с помощью усиления контроля соблюдения законодательства путем устрашения, пресечения и мониторинга. Рецепт интуитивно кажется привлекательным и высокоэффективным при реализации⁶. Но, как и многие другие реформы, он упирается в проблемы совместимости побудительных мотивов: от лидеров в правительстве требуется проведение реформ, противоречащих их интересам, — вряд ли получатели ренты за незаконную древесину примут политику, которая разрушит их полномочия и доходы. Таким образом, основное внимание политики должно быть направлено на поиск решений для борьбы с фундаментальными причинами коррупции, которые уничтожат мотивы для противодействия реформам.

В таблице 3.2 представлены ключевые уязвимости на протяжении всего пути древесины с точки зрения поставки. Эта таблица полезна при выборе мер для решения проблемы. Ниже представлен ряд инициатив, направленных на борьбу с одной или несколькими уязвимостями (с точки зрения как спроса,

так и предложения) в качестве подхода к контролю коррупции в секторе, а также сделана попытка оценить их воздействие и возможность использования в других местах⁷.

Вмешательства со стороны спроса

Частью решения по борьбе с коррупцией может быть уменьшение или ликвидация ренты за дефицитные ресурсы путем изменения характера спроса⁸. Предлагаемый подход подразумевает сокращение спроса на незаконное производство и требует введения экологически и социально ответственной политики закупок в странах-потребителях. Поскольку торговля лесоматериалами часто ведется через третьи страны, меры должны предприниматься на международном уровне, и все страны, участвующие в цепочке создания стоимости, должны прилагать усилия по контролю.

Одной из перспективных инициатив являются корпоративные кодексы поведения, принимая которые компании, независимые или входящие в состав ассоциаций, обязуются соблюдать определенные принципы социальной и экологической ответственности. В эти кодексы часто включается обязательство соблюдать законодательство стран, в которых компании работают.

Компания IKEA, шведский гигант в области производства мебели, разработала «лестничную модель» для продвижения законного и стабильного лесоводства среди своих поставщиков. В число требований входит законность поставок лесоматериалов. IKEA при сотрудничестве с World Wildlife Fund разработала систему прослеживания происхождения древесины, чтобы гарантировать отсутствие утечек в охраняемой цепочке⁹. Компания также сформировала группы производителей, обеспечивающих только законную вырубку леса.

Существует множество примеров отраслевых кодексов. Конфедерация европейской бумажной промышленности провозгласила ряд принципов, обязывающих ее членов покупать и использовать только законно рубленную древесину (CEPI, 2005). Похожие обязательства ввели и другие ассоциации, использующие древесину, такие как Международный совет ассоциаций лесной и бумажной промышленности, Межафриканская ассоциация лесной промышленности, Японская федерация ассоциаций деревообрабатывающей промышленности (FAO, 2005).

Также крайне важно поощрять ответственное потребление, чтобы заполнить разрыв между спросом и предложением. Опыт в этой сфере неоднозначен. Хотя «зеленая» идеология потребления довольно давно в моде, она не получила широкого распространения. Нет и значительных надбавок к цене законно произведенной древесины и пиломатериалов. Такие страны, как Дания, Япония и Великобритания обязались принимать для госзакупки только древесину из законных источников. Однако в отсутствие значительных надбавок к цене, сертификация законной продукции, скорее всего, удовлетворит лишь спрос экологически сознательных потребителей. Чтобы стимулы в странах-производителях оказались действенными, потребуются гораздо более сильные меры, чем вознаграждение за рубки, не наносящие ущерба окружающей среде, и наказание за рубки, превышающие допустимый уровень. Стимулы можно создать

с помощью налогообложения несертифицированной древесины, по крайней мере на экспортных рынках. Подобная мера даст множество преимуществ: сократит стимулы для коррупции, улучшит управление в результате уменьшения разрушительного воздействия преступлений в лесном секторе на институты, будет продвигать экономически разумное и устойчивое использование дефицитных природных ресурсов и принесет экологический эффект.

Увеличение поставок древесины

Ренту за дефицитные ресурсы можно ликвидировать с помощью увеличения поставок древесины, потенциально доступной для рынка. Квалифицированное исследование мирового спроса и предложения древесины и древесного волокна показывает, что в 2050 г. лесные посадки, предназначенные исключительно для получения древесного волокна и лесоматериалов и занимающие всего 4% лесных площадей, смогут удовлетворить 50–60% мирового спроса¹⁰. Ясно, что такие страны, как Китай и Индия, где имеются значительные площади деградировавшей (и относительно бесполезной) земли, являются основными кандидатами для инвестиций в быстро растущие промышленные плантации. Выращивание деревьев, даже быстрорастущих, требует времени, и, таким образом, стратегии по борьбе с коррупцией и незаконными вырубками уже сегодня должны включать в себя инвестиции в развитие плантаций. В период между 1990 и 2000 г. площадь плантаций для промышленного и непромышленного использования увеличилась приблизительно на 5%, они занимают почти 190 млн га. В Китае плантации расположены на 45 млн га, а на Китай, Индию и Российскую Федерацию вместе в 2000 г. приходилась половина лесных плантаций в мире (FAO, 2001).

Сертификация лесов — один из методов сдерживания незаконных вырубок и других преступлений в лесном секторе, позволяющий увеличить поставку древесины из хорошо управляемых лесных хозяйств. При такой схеме независимая организация разрабатывает стандарты надлежащего управления лесом, а независимые аудиторы выдают сертификаты лесозаготовителям, выполняющим эти стандарты. Сертификация подтверждает, что лесными хозяйствами управляют надлежащим образом — как указано в конкретном стандарте — и дает гарантию, что определенная продукция происходит из лесов, управляемых с учетом экологических, социальных и экономических стандартов. В настоящее время около 140 млн га лесов проходят сертификацию по различным схемам. Из них на тропические страны приходится всего около 10 млн га, малая часть общей производственной площади. Таким образом, необходимо как можно быстрее расширять зону сертификации, особенно в тропических странах (ИТТО, 2002). (Об успешной добровольной международной инициативе по сертификации читайте в примере 3.5.)

Изъятие ренты

Устойчивое существование чрезмерной ренты в секторе является одной из основополагающих причин коррупции. Широко распространенное уклонение от уплаты налогов и платы за использование природных ресурсов способ-

Пример 3.5. Кимберлийская схема сертификации для конфликтных алмазов

В мае 2000 г. алмазодобывающие государства провели встречу в Кимберли, Южная Африка, с целью поиска путей прекращения торговли конфликтными алмазами и предоставления гарантий потребителям, что деньги, которые они платят за алмазы, не идут на финансирование вооруженных конфликтов и нарушения прав человека в странах их происхождения. Кимберлийская схема сертификации (Kimberley Process Certification Scheme — KPCS) была реализована через два с половиной года после принятия, в ноябре 2002 г. Она содержит принципы регулирования торговли необработанными алмазами странами-участницами, региональными организациями экономической интеграции и трейдерами.

KPCS налагает строгие требования на всех участников, чтобы не допустить проникновение конфликтных алмазов в законный товарооборот. Участие является добровольным, страны не подписывают юридически обязательных договоров или соглашений. От участников требуется осуществление внутреннего контроля в соответствии с положениями KPCS и маркировка сертификатом Кимберлийской схемы всех партий необработанных алмазов. Хотя каждый участник выполняет требования KPCS на своей территории, обмен информацией и идеями помогает работе схемы сертификации. Ежегодные пленарные заседания позволяют участникам общаться друг с другом, с представителями отрасли и организаций гражданского общества, чтобы повысить эффективность и целостность режима регулирования. Сегодня KPCS — важный инструмент в международной борьбе против торговли конфликтными алмазами.

Источник: <http://www.kimberleyprocess.com:8080/site/?name=home>.

ствуют ее увеличению. Часто сложные с законодательной точки зрения правила и процедуры получения ренты облегчают уклонение и снижают уровень поступлений (World Bank, 2004a). Незаконная деятельность и взятки, приводящие к низкому уровню изъятия ренты правительством, усиливают расточительные вырубки и неэффективное распределение ресурсов, а также препятствуют устойчивому управлению лесным хозяйством.

Развитие надлежащего учета лесных ресурсов и систем оценки является необходимой мерой улучшения изъятия ренты и устранения возможностей получения сверхприбыли. Изъятия ренты следует повышать на уровне лесных концессий, чтобы минимизировать возможности занижения объемов и искажения информации о видах древесины. При ограниченных возможностях и ресурсах правительству лучше использовать более простые подходы, такие как налог с площади (взимаемый как ежегодный платеж с гектара концессии), а не с оборота (рассчитываемый на основе реального объема вырубленного леса) (Gray, 2002). Хотя окончательный выбор подхода зависит от специфических условий каждой страны, реформирование системы изъятия лесной ренты является важным элементом любой стратегии по контролю коррупции и повышению эффективности использования лесных ресурсов.

Прозрачность и обнаружение

Удаленность лесных массивов открывает широкие возможности для воровства без привлечения внимания общественности. Поэтому прозрачность и информация являются частью защиты от коррупции. Обнаружение, мониторинг и надзор крайне важны для определения приоритетов и оценки элементов в программе контроля. Успех обнаружения незаконных действий в значительной степени зависит от наличия определенного набора исходных данных, включая индикаторы, делающие возможным регулярный мониторинг состояния лесов. Исходные данные необходимы для того, чтобы система обнаружения эффективно функцио-

нировала, а мониторинг таких данных обеспечит фундамент для судебного преследования нарушителей (Magrath and Grandalski, 2001; Melle and Beck, 2001).

Эффективные с точки зрения затрат методы включают использование спутниковых данных наблюдения за лесным покровом. Совместные достижения технологий и институтов могут значительно сократить стоимость мониторинга лесов и дать возможность организациям гражданского общества, например, использовать эту информацию для более справедливого сбалансирования интересов в лесном секторе (Chomitz, 2006). В бразильском штате Мато Гроссо создана система, которая регистрирует расположение крупных объектов недвижимости и использует дистанционное зондирование для контроля соблюдения правил землепользования. В Камеруне неправительственные организации используют дистанционное зондирование для увязывания строительства новых дорог для вывоза леса с отчетами концессионеров о вырубке леса (Global Forest Watch, 2005). Похожие инициативы разрабатываются и в других странах, включая Индию, Индонезию и Россию.

Там, где местные возможности недостаточны для эффективного мониторинга, можно воспользоваться услугами независимого наблюдателя за состоянием лесов для запуска процесса. В Камбодже, Камеруне и Эквадоре независимые наблюдатели не только начали работу по эффективному обнаружению, но и помогли со временем создать соответствующие возможности на местах (пример 3.6).

Заинтересованные стороны могут помогать друг другу. Во многих случаях эффективными оказываются модели многостороннего сотрудничества (см. пример 3.7). Следует отметить вклад EIA в Индонезии и в Восточной Азии в целом, Гринписе в Бразилии и Института мировых ресурсов, который следит за состоянием лесов в нескольких ключевых странах в рамках Глобальной инициативы по наблюдению за лесами (EIA and Telapak, 2001; Greenpeace, 2001; Barreto and others, 2006). Постоянное участие этих институтов является важным элементом будущих усилий по контролю преступлений в лесном секторе.

Подотчетность

Механизмы реализации подотчетности варьируют в зависимости от специфики традиций и институтов каждой страны. Хотя заинтересованные группы противодействуют реформам, опыт показывает, что изменения можно инициировать и продвигать с помощью внешней поддержки (например, со стороны агентств, оказывающих спонсорскую помощь) и неправительственных организаций. Боливия и Эквадор создали системы, обеспечивающие независимый надзор и мониторинг со стороны общественности и таким образом способствующие усилению подотчетности перед заинтересованными сторонами. Пример 3.8 иллюстрирует такие подходы.

Совершенствование, упрощение и реформирование лесного права

Целый ряд незаконных действий в лесном секторе связан с неадекватностью законодательства. Рядовой является ситуация, когда закон не признает традиционное право доступа местных общин к лесным ресурсам и их использования

Пример 3.6. Расширение возможностей обнаружения и предотвращения преступлений в лесном секторе Камбоджи: достижения и просчеты

Для сдерживания безудержной коррупции в лесном секторе правительство Камбоджи в октябре 1999 г. создало подразделение по контролю и информированию о преступлениях в лесном секторе (Forest Crime Monitoring and Reporting Unit — FCMR), в задачу которого входило развитие возможностей правительства по обнаружению и предотвращению незаконных вырубок.

FCMR имеет три составные части: офис в Министерстве лесного хозяйства и природы, известный как Офис мониторинга преступлений в лесном секторе, занимающийся отслеживанием преступлений в продуктивных лесах; офис в Министерстве экологии, известный как Отдел инспекции, отслеживающий преступления в природоохранных зонах, и независимый наблюдатель Global Witness, международная неправительственная организация, которая наблюдает за деятельностью двух новых правительственных агентств и защищает их от манипуляций, самоцензуры и физического риска (Magrath and Grandalski, 2001).

Была создана национальная система слежения, в которой два правительственных офиса работают с параллельными системами информационного слежения. Провинциальные и районные офисы ежемесячно предоставляют им информацию. По условиям контракта Global Witness имеет полномочия проводить независимый полевой контроль концессий и просматривать документы, касающиеся производства и экспорта, и другие данные. Была разработана система отслеживания судебных дел как база данных по всем преступлениям в лесном секторе. Эта система также является важным инструментом определения приоритетных действий, каталогизации предпринятых действий и увеличения прозрачности и подотчетности обоих правительственных агентств (Global Witness, 2000, 2001, 2005; Sokhun and Savet, 2001).

Усилия FCMR по контролю незаконных вырубок имели в основном положительный эффект: коррумпированные чиновники лесного хозяйства отстранялись от должности, быстро расследовались обвинения высокопоставленных чиновников в незаконной вырубке, уничтожались незаконные лесопилки (UNDP/FAO, 2002). Однако опыт был не только положительным. Осуществлению проекта препятствовало отсутствие обмена информацией между тремя частями организации. Внешнее финансирование поступало нерегулярно, а не на долгосрочной программной основе. Подход по принципу сверху вниз не предполагал активного участия местного населения, а плохо функционирующая правовая система не смогла противостоять крупным нарушителям закона.

В 2003 г. организация Société Générale de Surveillance (SGS) сменила Global Witness в качестве независимого наблюдателя. С SGS заключили контракт сроком на три года, но его действие было досрочно приостановлено в феврале 2006 г. из-за отсутствия финансирования. По оценкам SGS, правительство проделало достаточную работу по мониторингу и обнаружению преступлений в лесном секторе, но судебная система страны оказалась слишком слабой и склонной к чрезмерным проволочкам.

Этот опыт подчеркивает важность точного определения роли независимого наблюдателя, а также проверки правовых стандартов и интеграции структуры управления с остальной частью системы контроля (Luttrell and Brown, 2006). На практическом уровне будущие шаги по созданию модернизированной и сильной системы независимого мониторинга лесов Камбоджи определяются в рамках текущей дискуссии правительства и партнеров Камбоджи по помощи в развитии.

(не говоря уже о владении). В результате эксплуатация леса этими общинами часто считается незаконной.

Розенбаум (Rosenbaum, 2004) выделяет два вида недостатков правовой системы, ведущих к преступному поведению: недостатки законов и недостатки их соблюдения. Недостатки законов — это конфликты в правовых нормах, в которых «установленные права на ресурсы не соответствуют представлениям людей или общин»; нарушения, которые невозможно обнаружить, когда закон написан так, что его трудно выполнять; недостаточно серьезные взыскания, которые не могут удержать от преступного поведения¹¹. Недостатки соблюдения законодательства — это неэффективное разрешение конфликтов; несправедливое применение закона, в том числе предвзятость, заступничество и коррупция; неисполнение законов агентствами, работающими в лесном секторе; отсутствие контроля соблюдения законов за пределами лесного сектора.

Необходимо тщательно изучить правовую систему конкретной страны и убедить-ся, что в ней имеются «правильные» законы, выполнение которых возможно про-контролировать (см. пример 3.9 об опыте законодательных реформ в Боливии).

Пример 3.7. Привлечение местных общин к защите леса на Филиппинах

Всемирный банк финансировал Программу экологического регулирования земель по секторам, начатую в 1991 г. на Филиппинах. Программа предполагала проведение масштабной кампании по информированию общественности об отрицательном влиянии уничтожения лесов на общество и создание межсекторных комитетов по защите леса (Multisectoral Forest Protection Committees — MFPC) для улучшения обнаружения и предотвращения незаконных вырубок. Эти комитеты считаются важным институциональным наследием проекта (Acosta, 1999).

Первые MFPC были созданы по инициативе Министерства экологии и природных ресурсов в районах, где незаконные вырубки приобрели невиданный размах, а также в районах сосредоточения деревообрабатывающих предприятий и активной торговли древесиной. В комитеты входили представители министерства, местного правительства, военных, полиции, церкви, деловых кругов, СМИ и общественных организаций. Комитеты должны были служить центром сбора информации о незаконной деятельности через формальные и неформальные сети. В них должны были проходить регулярные чтения и обсуждения отчетов министерства о рутинной работе и объектах мониторинга, задержаниях и привлечении к суду участников незаконных вырубок и консультирование министерских работников по вопросам повышения эффективности. Ожидалось, что комитеты помогут привлечь к защите лесов людей, связанных с членами комитетов.

Число комитетов, которых в момент создания в 1994 г. было 16, к 1999 г. перевалило за 400. В их составе национальная федерация MFPC, региональные, провинциальные и муниципальные комитеты. Результаты деятельности комитетов впечатляют — здесь и конфискация тысяч досковых футов древесины стоимостью около 350 млн филиппинских песо, и уничтожение мелких незаконных лесопилок, и закрытие крупных незаконных лесопилок, и арест и привлечение к суду крупных незаконных заготовителей леса. Всего к 1999 г. было зарегистрировано 360 случаев, из которых 285 завершились осуждением виновных (Embido, 2001).

Деятельность MFPC высветила ряд важных моментов. Во-первых, комитеты стали местом, куда люди могли сообщать о незаконной деятельности в их районе, особенно когда они не доверяют правоохранительным органам или боятся мести со стороны нарушителей закона. Во-вторых, MFPC настроили общественное мнение против преступлений в лесном секторе и оказались эффективным средством устрашения нарушителей закона, особенно если те являются известными общественными фигурами, боящимися огласки. В-третьих, MFPC и правоохранительные органы эффективно сотрудничали и предпринимали совместные действия против преступников, действующих в лесном секторе. И, наконец, MFPC оказали заметное влияние на другие общественные организации, не охваченные программами Всемирного банка, вдохновив их на создание собственных программ по защите леса на Филиппинах.

Институциональные реформы и совместимость побудительных мотивов

Глубокие институциональные реформы во всей экономике крайне важны для любого устойчивого подхода к борьбе с коррупцией и контролю незаконных вырубок. Они требуют совместимости побудительных мотивов, иными словами, государственные чиновники должны иметь адекватную мотивацию (с помощью четко определенной системы вознаграждений и санкций) выполнять задачи, за которые они отвечают¹². Постоянно пополняющийся список литературы, посвященной институциональным структурам, подходящим для стран с развивающейся рыночной экономикой (World Bank, 2002, 2004b), обеспечивает необходимую информацию в данном контексте.

Если взять лесной сектор в целом, то, как известно, министерства лесного хозяйства (или эквивалентные агентства) контролируют три четверти всемирных лесных ресурсов. Однако неадекватный персонал, его плохая подготовка, отсутствие экономических стимулов, нехватка оборудования и других ресурсов не позволяют им надлежащим образом управлять лесным хозяйством. С такими ограничениями маловероятно, что министерства лесного хозяйства смогут осуществлять свои функции с более или менее приемлемой эффективностью (PAF, 2004; ECSSD/PROFOR, 2005).

Пример 3.8. Повышение прозрачности администрирования лесного хозяйства Эквадора

В 1999 г. после начала общенационального процесса эквадорское Министерство экологии разработало новую лесную политику, признающую необходимость управления лесными ресурсами страны, чтобы реализовать полный спектр услуг — заготовку леса и других продуктов и сохранение экологических функций (ИТО, 2002).

Признав, что прозрачность и подотчетность крайне важны для успеха этой политики, правительство в апреле 2000 г. выпустило Административное решение 346, в котором пересмотрело правила применения существующего Закона о лесном хозяйстве и сохранении защищенных зон и природы. Следует отметить три момента. Во-первых, новые стандарты экологически устойчивого управления лесным хозяйством позволили лесной администрации следить за вырубкой, опираясь на поддающиеся проверке индикаторы. Они обеспечили прочную основу для экологически устойчивого управления лесами и предотвращения незаконных и разрушительных вырубок в Эквадоре.

Во-вторых, решение учредило в стране внешнюю систему надзора за лесами. Надзирающая организация, известная как Green Surveillance (Vigilancia Verde), а также представители вооруженных сил, полиции и пяти неправительственных организаций отвечают за контроль транспортировки круглого леса в места продажи и обработки через контрольные пункты на основных транспортных маршрутах. (В течение первого года Green Surveillance арестовала в пять раз больше незаконной древесины, чем было арестовано годом ранее, подтвердив тем самым свою эффективность.) Еще одним элементом внешней системы надзора за лесами является программа «Лесной староста» (Regencia Forestal). Лесные старосты, лицензируемые государством и работающие с его санкциями, следят за тем, чтобы лесозаготовки, разрешенные лесной администрацией, полностью соответствовали плану (FAO, 2005).

Третье кардинальное изменение предусматривало заключение Министерством экологии контракта с надзирающей организацией на передачу ей значительной части административных и контролирующих обязанностей. Организация должна была отвечать в том числе за выдачу лицензий на вырубку леса, разрешений на транспортировку леса, за контроль деятельности лесных старост, за надзор за мобилизацией лесных продуктов и сбор налогов на вырубку государственного леса и передачу его правительству. Идея заключалась в улучшении администрирования и повышении его прозрачности. Освободившись от некоторых традиционных обязанностей, Министерство лесного хозяйства смогло сосредоточить ресурсы на контроле соблюдения законодательства и других стратегических функциях.

Система начала работать в 2003 г., когда был заключен контракт с эквадорским подразделением SGS на выполнение административных функций министерства, и всего через несколько месяцев объем конфискованной древесины увеличился вдвое. Однако попытка правительства передать функции министерства сторонней организации была оспорена, и Эквадорский конституционный трибунал поддержал возражение. Поэтому работу SGS приостановили, а административные и контролирующие функции вернули Министерству экологии. Таким образом, в данный момент в Эквадоре отсутствует эффективная система контроля, и основную идею ее стратегии управления лесом осуществить невозможно (Navarro, Del Gatto, and Schroeder, 2006).

Недавняя публикация на тему опыта реформ лесных институтов в странах с переходной экономикой (ECSSD/PROFOR, 2005) знакомит с ценными (и специфичными для сектора) уроками и подходами к повышению конкуренции и подотчетности, усилению ориентации на поставщика услуг, отделению функций технического управления лесным хозяйством от функций поддержания закона и предотвращения преступлений, продвижению меритократии, реформированию системы оплаты труда и устойчивому финансированию деятельности институтов.

Хотя эти предложения полезны, вряд ли они смогут решить ключевые для устойчивого преобразования сектора фундаментальные проблемы, связанные с политической волей и приватизацией государства. Подобные проблемы требуют других действенных мер, включая международные процессы, такие как Контроль соблюдения лесного законодательства и управление (Forest Law Enforcement and Governance — FLEG), описанный в следующем разделе. Однако эти специфичные для сектора меры также не решат полностью проблему мелких взяток, которые берут чиновники лесного сектора. Прежде чем заниматься этой проблемой, нужно устранить фундаментальные причины коррупции,

Пример 3.9. Законодательные и административные реформы в Боливии

Принятый в 1996 г. в Боливии закон содержал ряд инновационных положений, призванных обеспечить соблюдение лесного законодательства и уменьшить влияние преступлений и коррупции в лесном секторе. Одна из новых процедур давала полномочия лесному инспектору предоставлять частным гражданам особые свидетельства на инспекцию мест лесозаготовок (*libramiento de visita*). Теперь любая сторона, государственная или частная, может пресечь незаконное действие. Закон также санкционировал создание ассоциаций местных общин с целью повышения эффективности системы сдержек и противовесов на местном уровне путем интеграции местного населения в процесс принятия решений о контроле соблюдения лесного законодательства. В ассоциации входят традиционные пользователи лесов, крестьянские общины и коренное население, зависящее от леса, в пределах муниципальных образований (Contreras and Vargas, 2002).

По этому закону профессиональные лесничие также отвечают за незаконные действия, которые они предпримут при выполнении планов управления лесным хозяйством. Чтобы уничтожить один из важных источников коррупции, новый закон установил фиксированную плату за концессию на вырубку леса. Эта процедура имеет значительное преимущество благодаря своей прозрачности и не подлежит дискреционной (произвольной) интерпретации, которая вела к многочисленным случаям коррупции в прошлом.

В соответствии с новыми процедурами лесной инспектор обязан проводить публичные слушания, отчитываться о проделанной работе и отвечать на вопросы граждан. Любой гражданин может потребовать копии официальных документов. Для увеличения прозрачности и сокращения масштаба коррупции новые концессии распределяют на открытых аукционах. Таким же образом решается судьба конфискованных лесных продуктов и оборудования. Поскольку должность инспектора была предметом политических манипуляций, новая правовая система потребовала, чтобы инспектора выбирал президент Боливии из трех человек, предложенных конгрессом. Инспектора назначают на шесть лет, что больше президентского срока, составляющего пять лет. И, наконец, новый закон дал лесному агентству финансовую независимость, позволив оставлять себе 30% концессионных сборов (Contreras, 2002; Contreras and Vargas, 2002; FAO, 2005).

что требует более тщательного подхода к реформам системы оплаты труда. Чиновники лесного сектора, особенно лесничие, получают мизерную зарплату, которой едва хватает, чтобы не опуститься за черту бедности¹³. Неудивительно, что коррупция и вымогательство так распространены в лесном хозяйстве. С распространением технологий дистанционного зондирования должна появиться возможность увязывания оплаты труда с результатами. Здесь главное — связать премию за результаты с объективными данными о лесном покрове и плотности крон. Для этого нужны данные о лесном покрове со спутника с высоким разрешением, которые можно получить сравнительно недорого в большинстве случаев. Зарплата должна быть достаточно высокой, чтобы обесценить доходы от взяток¹⁴.

Процессы контроля соблюдения лесного законодательства и управления со стороны правительства

Процесс FLEG является зонтичной инициативой, предложенной Всемирным банком (при твердой поддержке партнеров по развитию и правительств ключевых стран). Это первый шаг по созданию целенаправленной концепции устранения недостатков управления лесным хозяйством в совместном процессе, стимулирующем диалог и принятие программ действий потребителей и производителей.

На стороне спроса FLEG признает обязанность стран-потребителей по созданию систем контроля давления со стороны спроса и наращивает такие инициативы, как программа G-8 Forest Action Program (с упором на незаконные рубки) и План действий Европейского союза по контролю соблюдения лесного

законодательства, управлению и торговле (Forest Law Enforcement, Governance and Trade Action Plan — FLEGT). В широком смысле эти инициативы делают акцент на развитии взаимопонимания между странами-производителями и странами-потребителями с целью создания схем лицензирования, гарантирующих попадание только законной древесины на рынки стран-потребителей (World Bank, 2006b). На стороне поставок FLEG фокусируется на причинах коррупции и незаконных вырубок, связанных с внутренними и международными аспектами, а также с бедностью.

Подход FLEG, поддерживаемый Всемирным банком с 2000 г., включает созыв подготовительной региональной конференции с последующими встречами на уровне министров. Он предусматривает совместные усилия стран-производителей и стран-потребителей, проведение многосторонних встреч для обсуждения опыта, межправительственные переговоры по вопросам составления декларации или плана действий, а также дискуссии и выработку заявлений участниками для рассмотрения на межправительственных переговорах. Целью процессов является создание политического пространства и воли на национальном и региональном уровнях для решения сложных и чувствительных к политике вопросов. Построение партнерских отношений и достижение консенсуса с основными заинтересованными сторонами, представляющими гражданское общество и частный сектор, для разработки и осуществления конкретных действий на национальном и региональном уровнях также являются основными чертами процесса (World Bank, 2006b).

Процесс FLEG указывает на необходимость достоверной информации для ведения дискуссии и достижения консенсуса. В то же время он подчеркивает серьезные пробелы в обеспечении подобной информацией. В результате сбор основной информации был начат в рамках региональных процессов FLEG, в том числе с помощью опросов чиновников и частных лиц¹⁵.

В широком смысле все три региональных процесса FLEG на уровне министерств были успешными с точки зрения принятия политических обязательств и создания партнерства между спонсорами и агентствами по развитию, заинтересованными в улучшении управления лесным хозяйством (пример 3.10). Они поощряют сотрудничество между правительствами, частным сектором и заинтересованными сторонами и продвигают идею общей ответственности стран-производителей и стран-потребителей за проблему. Процессы на уровне министерств также смогли привлечь внимание должностных лиц к новым и инновационным инструментам, таким как законодательство против отмывания доходов, для борьбы с незаконными рубками и коррупцией в лесном секторе (см. главу 12 этой книги)¹⁶.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

В этой главе мы показали, что коррупция и преступления в лесном секторе широко распространены и оказывают пагубное влияние. По данным Всемирного банка (2002), незаконные рубки на государственных землях ведут к потере активов и доходов в размере \$10 млрд в год, что более чем в шесть раз превышает сумму официальной помощи на развитие устойчивого управления лесным

Пример 3.10. Опыт региональных процессов FLEG

К настоящему моменту реализовано три процесса FLEG на уровне министерств — в Восточной Азии (2001 г.), Африке (2003 г.) и Европе и Северной Азии (2005 г.). Принимающими сторонами выступали страны-производители, страны – потребители лесоматериалов и Всемирный банк (World Bank, 2006b).

Юго-Восточная Азия. В сентябре 2001 г. на Бали прошла встреча министров стран Восточной Азии. На ней была принята декларация, в которой страны-участницы обязались активизировать деятельность на национальном уровне, а также двустороннее, региональное и многостороннее сотрудничество для борьбы с преступлениями в лесном секторе и нарушениями лесного законодательства. Балийская декларация и дискуссии, которые она вызвала, привели к заключению соглашений по конкретным национальным и региональным мерам, необходимым для сокращения угрозы уничтожения лесов. В связи с этим следует упомянуть меморандум о взаимопонимании между Индонезией и Великобританией по развитию FLEG и борьбе с незаконной вырубкой и международной торговлей незаконной древесиной, а также меморандумы о взаимопонимании между Индонезией и Японией, Индонезией и Малайзией и Китаем и Индонезией, имеющие сходные цели. Инициатива Великобритании по изменению политики государственных закупок, направленная на обеспечение закупки древесины только из законных источников, также является важным шагом вперед в контроле давления со стороны спроса.

Африка. Встреча министров по контролю соблюдения лесного законодательства и управления в Африке (AFLEG) прошла в октябре 2003 г. в Яунде (Камерун). На ней была принята декларация и план действий. В декларации правительства обязались мобилизовать финансовые ресурсы для FLEG, способствовать сотрудничеству правоохранительных агентств внутри стран и на международном уровне, привлекать заинтересованные стороны к принятию решений и провести поиск способов демонстрации законности лесоматериалов. Группа поддержки AFLEG, состоящая из активных производителей, потребителей и правительств стран-участниц, была организована в мае 2004 г. с целью сохранения импульса, направленного на выполнение декларации, в частности через реализацию планов действий национального уровня.

Европа и Северная Азия. Беспокойство, связанное с небывалым размахом незаконных рубок, заставило Российскую Федерацию заявить в 2004 г. о своей заинтересованности в начале процесса FLEG в Европе и Северной Азии при сотрудничестве с региональными партнерами. Был создан руководящий комитет, обеспечивающий консультирование по процессу. В июне 2005 г. было проведено подготовительное совещание, а в ноябре 2005 г. — встреча министров. Участники поддержали декларацию министров и примерный перечень действий, разграничивающие незаконные рубки по причине бедности и коммерческие незаконные рубки и обозначающие сбалансированный подход каждой из проблем. В декларации подчеркивается, что ответственность за борьбу с незаконными рубками несут как экспортирующие, так и импортирующие страны, что борьба требует последовательной политики на высшем уровне и сотрудничества между различными секторами и что в ней должны участвовать правительства, гражданское общество и частный сектор.

Источник: World Bank, 2006b.

хозяйством. Эта сумма не учитывает влияния, которое незаконные рубки оказывают на институты, уровень бедности, окружающую среду и изменение климата. Экономические, социальные, институциональные и экологические основания для усиления контроля преступлений в лесном секторе не вызывают сомнений.

В главе перечислены основные мотивы, движущие незаконной деятельностью, и подчеркнуто, что высокая экономическая рента в лесном секторе, подрывающая и без того слабые институты и уменьшающая прозрачность и подотчетность, создает благодатную почву для беззакония. Чтобы сократить число преступлений в лесном секторе, ренту, связанную с коррупционной деятельностью, необходимо понизить, укрепить институты, создать их там, где они отсутствуют, и найти инновационные подходы.

Хотя традиционные меры по контролю коррупции обычно носят обязательный характер, в лесном секторе также появились добровольные меры по контролю, такие как корпоративные кодексы поведения, сертификация и добро-

вольные (торговые) партнерские соглашения. Хотя добровольные инициативы и важны, вряд ли они окажутся достаточными для решения проблемы. Точная комбинация инструментов контроля коррупции зависит от институциональных, исторических и биологических условий в каждой стране и от ее возможностей. Однако для борьбы с причинами коррупции — высокой рентой за дефицитные ресурсы и слабыми институтами, включая недостаток прозрачности и низкий уровень подотчетности, — необходим широкий, многосторонний подход. Решения должны сосредоточиться на механизмах сдерживания спроса, который создает высокую ренту, увеличения поставок законного леса, вырубка которого не наносит ущерба окружающей среде, повышения стимулов для соблюдения существующего антикоррупционного законодательства и создания эффективных и сильных правительственных институтов для борьбы с коррупцией как внутри сектора, так и за его пределами. И, наконец, следует признать, что слабое управление и коррупция в лесном секторе являются давними проблемами, и их решение потребует много времени. Терпение и решимость держаться до конца являются ключом к прогрессу в этой сложной сфере.

ПРИЛОЖЕНИЕ ЗА: ПРИМЕРЫ НЕЗАКОННЫХ ВЫРУБОК И СВЯЗАННОЙ С НИМИ НЕЗАКОННОЙ ПРАКТИКИ В ЛЕСНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

Незаконные вырубки

- Вырубка охраняемых видов деревьев.
- Использование поддельных лицензий на вырубку.
- Кольцевание деревьев, которое ведет к их гибели и законной вырубке.
- Заключение контрактов с местными предпринимателями на покупку лесоматериалов из охраняемых зон.
- Вырубка в охраняемых зонах.
- Вырубка за пределами района, указанного в концессионном договоре.
- Вырубка в запрещенных зонах, таких как крутые склоны, берега рек и водосборные бассейны.
- Удаление недостаточно больших или слишком больших деревьев из государственных лесов.
- Вырубка сверх разрешенного объема.
- Выдача древесины, полученной в районах за пределами указанного в концессионном договоре, за вырубленную законно.
- Вырубка без разрешения.
- Получение концессий на вырубку за взятку.

Незаконная транспортировка, торговля и контрабанда древесины

- Транспортировка лесоматериалов без разрешения.
- Транспортировка незаконно вырубленного леса.

- Контрабанда древесины.
- Фальсификация или повторное использование транспортных документов.
- Экспорт и импорт видов деревьев, запрещенный международными законами, например Конвенцией о международной торговле исчезающими видами дикой флоры и фауны.
- Экспорт и импорт древесины в нарушение международных запретов.

Трансфертное ценообразование и другая незаконная практика учета

- Объявление более низкой стоимости и объема экспорта.
- Объявление цены, превышающей средние рыночные цены, при покупке оборудования или услуг связанных компаний.
- Использование кредиторской задолженности для перебрасывания средств в дочернюю или материнскую компанию, например с помощью раздувания долга, с целью избежания уплаты налога на прибыль.
- Участие в сговоре при предложении цены для удешевления концессии.
- Уклонение от уплаты сборов и платы за использование природных ресурсов с помощью понижения класса древесины, занижения ее стоимости, размера и неверной классификации видов, предназначенных для экспорта или местного рынка.
- Неуплата лицензионных платежей, платы за использование природных ресурсов и других правительственных сборов.

Незаконная переработка древесины

- Работа без лицензии на переработку.
- Игнорирование экологических, социальных и трудовых законов и правил.
- Использование незаконно полученной древесины.

Источник: основано на Callister (1999) и Contreras (2002).

КОММЕНТАРИИ

1. Гипотетическое, однако довольно типичное место.
2. По оценкам, для Восточной Азии масштабы уклонения от платы за использование природных ресурсов и налогов на лесоматериалы колеблется от 50% в Мьянме до 100% в Камбодже (World Bank, 2006a).
3. По оценке Международной организации тропической древесины (Poore, 1989), размер тропических лесов, которыми управляют по системе неистощительного лесопользования, был ничтожен. Оценка, проведенная через 10 лет, показала, что, хотя достигнут существенный прогресс, задача полного и скоординированного выполнения планов управления еще ждет своего адекватного решения (ИТТО, 2000).

4. В данном случае подходит метод диагностики коррупции, предложенный Клитгардом (Klitgaard, 1988): M (монополия) + C (свобода действий) – O (отчетность) – P (прозрачность) = K (коррупция), а базовые побудительные мотивы точно соответствуют называемым Роуз-Акерман (Rose-Ackerman, 1999).
5. Полезно разграничить понятия «приватизация государства» и «административная коррупция». Приватизация государства предполагает искажение законов и правил в соответствии с личными интересами, а административная коррупция означает коррупцию при исполнении законов и политики (World Bank, 2000a). Крупномасштабная и мелкая коррупция относятся ко второй категории.
6. *Предполагаемые* убытки (и, следовательно, их сдерживающий эффект) для преступника зависят от: (вероятности обнаружения) \times (вероятности судебного преследования) \times (вероятности признания виновным) \times (серьезности наказания) \times (понижающего коэффициента, связанного с длительностью процесса). Ясно, что прочность этой цепочки определяется ее самым слабым звеном, а на практике звенья лесного хозяйства достаточно слабы, в частности потому, что выполнение законов контролируется нестрого, а коррупция процветает (эмпирические данные по ряду стран см. в Akela and Cannon, 2004; данные по южной Камбодже см. в Claridge, Chea-leth, and Chhoan, 2005).
7. Можно предположить, что при движении вверх по цепочке создания стоимости (из леса к потребителю) рента растет, а силы, уравнивающие коррупцию, слабеют, что делает необходимыми внешние меры, подобные описанным здесь. Но это требует дальнейшего анализа для проверки.
8. Вмешательства со стороны спроса, пожалуй, уникальны для лесного сектора. В других секторах, таких как водном, возможности для понижения ренты с помощью манипуляций спросом ограничены.
9. Понятие «охраняемая цепочка» относится к последовательности, в которой владение партией древесины или контроль за ней передается от одного ответственного лица к другому вдоль цепочки поставок. Система защиты включает ряд технологий, процедур и документов, которые используются для обеспечения информации, полезной для управления цепочкой поставок дерева (Dykstra and others, 2003). Систему защиты можно использовать для обнародования информации о краже древесины и для предупреждения смешивания незаконно вырубленной древесины с древесиной законного происхождения недобросовестными компаниями. Современные технологии, такие как штриховое кодирование и компьютеризация, сократили стоимость систем защиты и сделали их менее подверженными коррупции.
10. Global Vision for Forests 2050 Project, http://www.worldwildlife.org/alliance/pdfs/gar/5_Influencing_Attitudes.pdf.
11. Экологические преступления редко считают такими же серьезными, как традиционные уголовные деяния, такие как убийство или кража со взломом. Таким образом, наказания за незаконную деятельность в лесном секторе чаще бывают незначительными по сравнению с выгодой от них. Нередко

наказания бывают такими легкими, что не оказывают сдерживающего воздействия на потенциальных правонарушителей.

12. Институты со сходными побудительными мотивами — это институты, способные достичь совместимости индивидуальных, организационных и общественных целей. В отсутствие совместимости мотивов издержки различных подходов к достижению социальных целей будут, скорее всего, огромными и могут даже помешать достижению основных социальных целей (Ruttan, 1992).
13. В Камбодже лесничество получают зарплату, эквивалентную \$23 в месяц. Если предположить, что лесничий имеет семью из трех человек, то он живет значительно ниже черты бедности в \$1 в день, установленной Всемирным банком, и вряд ли заинтересован в предотвращении краж леса.
14. В то же время не стоит недооценивать трудности, связанные с предлагаемыми подходами. Путь через укоренившуюся систему покровительства, семейственности и коррупции к привязыванию результатов труда к справедливой оплате будет непростым. Даже самую щедрую систему вознаграждения, можно развалить с помощью повышения взяток, а у чиновников лесного сектора может не быть денег на проведение инспекций даже при наличии адекватных стимулов для выполнения работы. Таким образом, чтобы реформы в области оплаты труда работали, их следует рассматривать в контексте более широких реформ (и политической воли).
15. Всемирный банк разработал и практически применяет систему диагностики состояния управления и борьбы с коррупцией, которая строится на результатах детальных, специфичных для каждой страны опросов тысяч домохозяйств, фирм и чиновников относительно уязвимости институтов страны (<http://www.worldbank.org/wbi/governance>). Эта информация, дополненная диагностической информацией о лесном секторе, может быть действенным средством решения проблем коррупции, слабого управления и незаконных вырубок.
16. Законы, направленные на борьбу с отмыванием денег и предусматривающие конфискацию имущества, могут быть эффективным средством борьбы с лесными преступлениями, особенно в случаях крупномасштабной коррупции, когда незаконные деньги проходят через финансовую систему страны и выводятся за границу (World Bank, 2006b).

ЛИТЕРАТУРА

- Acosta, R. T. 1999. «Forest Management and Protection: The Philippine Experience.» Paper prepared for the Regional Symposium on Strengthening Cooperation for Forest Law Enforcement in Mekong Basin Countries, Phnom Penh, Cambodia, June 14–15.
- Akella, Anita Sundari, and James B. Cannon. 2004. *Strengthening the Weakest Links: Strategies for Improving the Enforcement of Environmental Laws Globally*. Washington DC: Conservation International.
- Barreto, Paulo, Carlos Souza Jr., Ruth Noguerón, Anthony Anderson, and Rodney Salomão (in collaboration with Janice Wiles). 2006. *Human Pressure on the*

- Brazilian Amazon Forests*. Washington, DC: IMAZON, Global Forest Watch, and World Resources Institute.
- bin Buang, Amah. 2001. «Forest Management Experiences from East Asia.» Paper delivered at the Forest Law Enforcement and Governance: East Asia Ministerial Conference, Bali, Indonesia, September 11–13. <http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/2500ec5f1a2d9bad852568a3006f557d/c19065b26241f0b247256ac30010e5ff?OpenDocument>.
- Blaser, Juergen, A. Contreras, T. Oksanen, E. Puustjarvi, and F. Schmithusen. 2005. «Forest Law Enforcement and Governance (FLEG) in Eastern Europe and Northern Asia (ENA).» Reference paper prepared for the St. Petersburg Ministerial Conference, November 22–25.
- Callister, Debra J. 1999. «Corrupt and Illegal Activities in the Forestry Sector: Current Understandings and Implications for World Bank Forest Policy.» Discussion draft (May). <http://wbln0018.worldbank.org/essd/forestpol-e.nsf/HiddenDocView/BCE9D2A90FADBA73852568A3006493E0?OpenDocument>.
- Chomitz, Kenneth. 2006. *At Loggerheads? Agricultural Expansion, Poverty Reduction, and Environment in the Tropical Forests*. Washington, DC: World Bank.
- Claridge, Gordon, Veasna Chea-leth, and In Van Chhoan. 2005. «The Effectiveness of Law Enforcement against Forest and Wildlife Crime: A Study of Enforcement Disincentives and Other Relevant Factors in Southwestern Cambodia.» East-West Management Institute, Conservation International, and U. S. Agency for International Development, Washington DC (September).
- CEPI (Confederation of European Paper Industries). 2005. *Illegal Logging: Codes of Conduct for the Paper Industry*. Brussels.
- Contreras-Hermosilla, A. 2002. «Law Compliance in the Forestry Sector: An Overview.» WBI Working Papers, World Bank Institute, Washington, DC, <http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/2500ec5f1a2d9bad852568a3006f557d/c19065b26241f0b247256ac30010e5ff?OpenDocument>.
- Contreras-Hermosilla, A., and M. T. Vargas. 2002. «Social, Environmental and Economic Dimensions of Forest Policy Reforms in Bolivia.» *Forest Trends*, Washington, DC. <http://www.forest-trends.org/whoweare/pdf/BoliviaEnglish.pdf>.
- Damania, R., R. Deacon, and E. Bulte. 2005. «Resource Abundance, Poverty and Development: An Empirical Assessment.» *World Development* 33: 1029–1054.
- Dixit, Avinash K. 2004. *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dykstra, Dennis P., George Kuru, Rodney Taylor, Ruth Nussbaum, William B. Magrath, and Jane Story. 2003. «Technologies for Wood Tracking: Verifying and Monitoring the Chain of Custody and Legal Compliance in the Timber Industry.» Discussion paper, Environment and Social Development, East Asia and the Pacific Region, World Bank, Washington, DC.
- ECSSD/PROFOR (Europe and Central Asia Socially Sustainable Development Department/Program on Forests). 2005. «Forest Institutions in Transition: Experiences and Lessons from Eastern Europe.» World Bank, Washington, DC (February).

- EIA (Environmental Investigation Agency) and Telapak Indonesia. 2001. «Timber Trafficking.» (September). <http://www.eia-international.org>.
- EIA (Environmental Investigation Agency) and Telapak Indonesia. 2006. «America's Free Trade for Illegal Timber: How US Trade Pacts Speed the Destruction of the World's Forests.» <http://www.eia-international.org/files/news312-1.pdf>
- Embido, Oscar. 2001. «Forest Law Enforcement and Investigation Techniques in the Philippines.» Paper delivered at the Forest Law Enforcement and Governance: East Asia Ministerial Conference, Bali, Indonesia, September 11–13. <http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/2500ec5f1a2d9bad852568a3006f557d/c19065b26241f0b247256ac30010e5ff?OpenDocument>.
- FAO (Food and Agriculture Organization). 2001. «Global Forest Resources Assessment 2000.» FAO Forestry Paper 140, FAO, Rome.
- FAO (Food and Agriculture Organization). 2005. «Best Practices for Improving Law Compliance in the Forest Sector.» FAO Forestry Paper 145, FAO and International Tropical Timber Organization, Rome.
- FAO (Food and Agriculture Organization). 2006. «Global Forest Resources Assessment 2005.» FAO Forestry Paper 147, FAO, Rome.
- Forest Trends. 2006. *Logging, Legality and Livelihoods in PNG: Synthesis of Official Assessments of the Large-Scale Logging Industry*, vol. 1. Washington, DC: Forest Trends.
- Glastra, R., ed. 1999. *Cut and Run: Illegal Logging and Timber Trade in the Tropics*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Global Forest Watch. 2005. *Interactive Forestry Atlas of Cameroon (Version 1.0). An Overview*. Washington, DC: Global Forest Watch, Ministry of Environment and Forestry, Cameroon, and World Resources Institute — a Global Forest Watch Report.
- Global Witness. 2000. «Chainsaws Speak Louder than Words.» Briefing document, Global Witness, London. <http://www.globalwitness.org/campaigns/forests/cambodia/reports.html>.
- Global Witness. 2001. «The Credibility Gap — and the Need to Bridge It.» Briefing document, London. <http://www.globalwitness.org/campaigns/forests/cambodia/reports.html>.
- Global Witness. 2005. *A Guide to Independent Forest Monitoring*. London: Global Witness.
- Gray, John. 2002. «Forest Concession Policies and Revenue Systems: Country Experience and Policy Changes for Sustainable Tropical Forestry.» Technical Paper 522, World Bank, Washington, DC.
- Greenpeace. 2001. «Partners in Mahogany Crime: Amazon at the Mercy of 'Gentlemen's Agreements.» Greenpeace International, Amsterdam (October).
- Isham, Jonathan, Michael Woolcock, Gwen Busby, and Lant Prichett. 2005. «The Varieties of Rentier Experience: How Natural Resource Endowments Affect the Political Economy of Economic Growth.» UC Berkeley Discussion Paper, University of California, Berkeley.
- ITTO (International Tropical Timber Organization). 2000. «Review of Progress towards Year 2000 Objective.» ITTO, Yokohama, Japan.

- ITTO (International Tropical Timber Organization). 2002. «Ecuador's New Approach to Enforcing Forest Law.» *Tropical Forest Update* 12 (1). <http://www.itto.or.jp/newsletter>.
- Kishor, Nalin. 2004. «Review of Formal and Informal Costs and Revenues Related to Timber Harvesting, Transporting and Trading in Indonesia.» Informal note, World Bank, Washington, DC.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Luttrell, Cecilia, and David Brown. 2006. «The Experience of Independent Forest Monitoring In Cambodia.» VERIFOR Country Case Study 4 (May). <http://www.verifor.org>.
- Magrath, W., and R. Grandalski. 2001. «Forest Law Enforcement: Policies Strategies and Technologies.» World Bank, Washington DC.
- Melle, Ann, and DeAndra Beck. 2001. «The U. S. Forest Service Approach to Forest Law Enforcement.» Presentation at the Forest Law Enforcement and Governance: East Asia Ministerial Conference, Bali, Indonesia, September 11–13. <http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/2500ec5f1a2d9bad852568a3006f557d/c19065b26241f0b247256ac30010e5ff?OpenDocument>.
- Navarro, Guillermo, Filippo Del Gatto, and Martin Schroeder. 2006. «The Ecuadorian Outsourced National Forest Control System.» VERIFOR Country Case Study 3 (June). <http://www.verifor.org>.
- PAF (Public Affairs Foundation). 2004. «Benchmarking Public Services Delivery at the Forest Fringes in Jharkhand, India.» Public Affairs Foundation, Bangalore (October).
- Poore, Duncan. 1989. *No Timber without Trees: Sustainability in the Tropical Forest*. London: Earthscan.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption in Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rosenbaum, Kenneth L. 2004. «Illegal Actions and the Forest Sector: A Legal Perspective.» In *Illegal Logging in the Tropics: Strategies for Cutting Crime*, ed. Ramsay Ravenel, Ilmi Granoff, and Carrie Magee. New York: Haworth Press Inc.
- Rosenbaum, Kenneth L. 2005. «Tools for Civil Society Action to Reduce Forest Corruption: Drawing Lessons from Transparency International.» World Bank, Washington, DC.
- Ross, Michael L. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ruttan, Vernon. 1992. «Issues and Priorities for the Twenty-First Century.» In *Sustainable Agriculture and Environment: Perspectives on Growth and Constraints*, ed. V. Ruttan, pp. 177–83. Boulder, CO: Westview Press.
- Seneca Creek Associates LLC and Wood Resources International LLC. 2004. «'Illegal' Logging and Global Wood Markets: The Competitive Impacts on the U. S. Wood Products Industry.» Prepared for the American Forest & Paper Association, Washington, DC.
- Sokhun, Ty, and E. Savet. 2001. «Cambodia Forest and Wildlife Law Enforcement Experience in Cambodia.» Presentation at the Forest Law Enforcement and

- Governance: East Asia Ministerial Conference, Bali, Indonesia, September 11–13. <http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/2500ec5f1a2d9bad852568a3006f557d/c19065b26241f0b247256ac30010e5ff?OpenDocument>.
- UNDP (United Nations Development Programme)/FAO. 2002. «Forest Crime Monitoring and Reporting Project.» Report of the Evaluation Mission, CMB/99/A05/6M/12. Royal Government of Cambodia, United Nations Development Programme, and Food and Agriculture Organization, Rome (December).
- WBI (World Bank Institute). 2006. *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996–2005*. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govmatters5>.
- White. A., and A. Martin. 2002. «Who Owns the World's Forests?» Forest Trends and Center for International Environmental Law, Washington, DC.
- World Bank. 2000a. «Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate.» World Bank, Washington, DC (September).
- World Bank. 2000b. «Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy.» Public Sector Group, Poverty Reduction and Economic Management Network, World Bank, Washington, DC (November).
- World Bank. 2002. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2004a. «Reforming Forest Fiscal Systems: An Overview of Country Approaches and Experiences.» PROFOR, World Bank, Washington, DC (February).
- World Bank. 2004b. *World Development Report 2004: Making Services Work for the Poor*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2006a. «East Asia Region Forestry Strategy.» World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2006b. «Strengthening Forest Law Enforcement and Governance: Addressing a Systemic Constraint to Sustainable Development.» Report 36638-GLB, World Bank, Washington, DC (August).

Коррупция в электроэнергетическом секторе

Крупномасштабное бедствие

МОХИНДЕР ГУЛАТИ И М. И. РАО

Инфраструктура считается особенно уязвимой для коррупции, учитывая среди прочего значительность и неравномерность расходов (что помогает скрывать взятки), недостаток квалифицированных подрядчиков (что может приводить к сговору), наличие естественных монополий и ограничений для конкуренции (даже при реформах), распространенность «приватизации регулирования» и многочисленные возможности для дискреционных решений, а также «получение ренты» чиновниками и частными лицами. Проблема осложняется давно укоренившейся коррупционной практикой в инфраструктуре во многих странах и ее слияние с политической и социальной инфраструктурой. Эта глава позволяет лучше понять коррупцию и методы борьбы с ней в электроэнергетическом секторе.

Ричард Стерн, управляющий директор, Adalcorp

Электричество — это, пожалуй, самая универсальная, широко распространенная и удобная в использовании форма энергии. Его можно получить путем сжигания самых разных видов топлива, таких как каменный уголь, lignit, бензин, керосин, мазут, дизельное топливо, растительное масло, спирт, природный газ и биомасса. Практически любую форму энергии, существующую в природе, можно преобразовать в электричество: энергию ветра, прибоя, пара и воды из гейзеров, энергию приливов, текущей воды, солнечного света и неисчерпаемую энергию атома. Огромное число вариантов применения и простота включения и выключения (щелчком выключателя) сделало электричество предметом первой необходимости для экономики и жизни общества. Жизнь в большей части мира трудно представить себе без электричества: насосы, подающие питьевую воду или откачивающие стоки и ливневые воды; сети телекоммуникаций, опутывающие земной шар; массовые перевозки товаров и людей по суше, воде и воздуху; охлаждение в жаркую погоду и обогрев в холодную;

хранение лекарств, продуктов и других скоропортящихся товаров при заданной температуре; искусственное освещение, продляющее световой день и дающее больше времени для работы и отдыха. Инфраструктура любого сообщества — дома, офисы, сельское хозяйство, промышленность, больницы, банки, торговые центры, транспорт, коммуникации и места отдыха и развлечений — зависит от этой формы энергии.

В электроэнергетическом секторе осуществляется три вида технической самостоятельной деятельности — генерирование электроэнергии, ее передача по высоковольтным линиям и продажа большому числу розничных потребителей через распределительную сеть. Большую часть электричества получают путем сжигания ископаемого топлива, использования энергии текущей воды (на гидроэлектростанциях) и атомной энергии. На нетрадиционные источники электричества, такие как энергия ветра и солнечная энергия, приходится небольшая, но растущая доля. После получения электроэнергии обычно передается на большие расстояния и затем поставляется большинству потребителей при низком напряжении, хотя крупные потребители могут получать электроэнергию с более высоким напряжением.

Во многих странах эти виды деятельности осуществляются вертикально интегрированными государственными монополиями. Часто правительство использует их для достижения политических, социальных и экономических целей, усложняя коммерческую сторону функционирования коммунальных предприятий. Это ослабляет контроль со стороны менеджмента, подотчетность менеджеров предприятия и прозрачность их работы, приводя со временем к неэффективности, коррупции, раздуванию штатов, низкому качеству поставок и обслуживания, плохим финансовым результатам и финансовому бремени. В результате многие страны страдают от низкой подотчетности и слабых институтов мониторинга, что способствует появлению коррупции, которая постепенно пронизывает каждый этап и уровень электроэнергетического бизнеса — от правительства в верхней точке до сотрудников, снимающих показания счетчиков, и линейных монтажников (отвечающих за работу и техническое состояние сетей низкого напряжения), обслуживающих потребителей¹. Нередко предприятия энергоснабжения являются очень крупными по сравнению с государственным сектором экономики и другими коммерческими предприятиями с точки зрения инвестиций, доходов, количества работников и клиентской базы. Поэтому коррупция в электроэнергетическом секторе, если не уделять ей внимание, обескровливает предприятия, доводит до нищеты население и даже разрушает моральные устои.

Прежде чем продолжить, уточним определение используемого здесь понятия «коррупция». Хотя это слово обычно ассоциируется с такими явлениями, как мошенничество, взяточничество, аморальность, незаконное присвоение средств, приобретение состояния незаконным путем и продажность, в этой главе коррупция рассматривается в более узком смысле, означая «предложение, передачу, вымогательство или принятие стимулов или вознаграждений, которые могут повлиять на действия органов власти, их членов или представителей» (в соответствии с британским Законом о предотвращении коррупции 1916 г.). Однако в электроэнергетическом секторе имеется определенная доля корпоративного мошенничества и финансовых преступлений. Во многих отчетах ис-

пользуется более широкая трактовка мошенничества, которая включает кражи, фальсифицированный учет, взяточничество и коррупцию, обман и сговор. Хотя это и не считается коррупцией, некоторые лица могут попытаться воспользоваться недостатками регулирования и структуры рынка.

Монополия, противоречащие друг другу цели, навязываемые государственной политикой, и популизм, представляющий энергоснабжение как общественное благо, характеризуют энергосистемы общего пользования во многих развивающихся странах и обеспечивают плодородную почву для неэффективности и коррупции. Масштаб коррупции коррелирует со свободой действий со стороны лиц, принимающих решения, отсутствием ясной подотчетности и прозрачности в процессе принятия решений.

Признав необходимость эффективных международных правовых инструментов по борьбе с коррупцией, Генеральная Ассамблея ООН в октябре 2003 г. приняла Конвенцию ООН против коррупции. В конвенции подчеркивается, что, хотя коррупция может преследоваться в судебном порядке в случае выявления, в первую очередь следует заниматься ее предотвращением. В числе мер предлагаются модельные подходы, такие как создание антикоррупционных агентств и повышение прозрачности финансирования избирательных кампаний и политических партий. Государства должны стараться, чтобы их услуги, особенно в таких важных областях, как государственные закупки и судебная система, были обеспечены мерами безопасности, способствующими повышению эффективности, прозрачности и рекрутинга на основе заслуг. Конвенция призывает к активному участию неправительственных и местных общественных организаций, а также других структур гражданского общества в повышении информированности общественности по проблемам коррупции и возможных путях их решения. Один из фундаментальных принципов, указанных в конвенции, связан с правовыми и процедурными формальностями, которые необходимо выполнять при возмещении и возврате активов от коррупционной деятельности в страны, затребовавшие подобную реституцию. Этот вопрос особенно важен для многих развивающихся стран, где высокий уровень коррупции стал серьезной проблемой.

В этой главе рассматривается коррупция в электроэнергетическом секторе. Глава разделена на три части: первая посвящена распространению коррупции в электроэнергетическом секторе и ее масштабам на предприятиях энергоснабжения в разных странах. Коррупция затронула все процессы и виды деятельности электроэнергетического бизнеса, поставив под вопрос его жизнеспособность. Однако те немногие предприятия, которым удается сохранять высокий уровень честности даже в обстановке коррупции, могут дать полезные примеры борьбы с коррупцией. Два из них, Palli Bidyut Samitis в Бангладеш и государственное предприятие энергоснабжения в штате Андхра-Прадеш, Индия, представлены в приложении 4А. Еще одна история успеха, заслуживающая упоминания, произошла в Африке, где в 1997 г. правительство Габона предоставила концессию на обеспечение и водой, и электричеством сроком на 20 лет частной компании Société d'Énergie et d'Eau du Gabon (Tremolet, 2002). Концессионер показал хорошие результаты в данных областях услуг, часто перевыполняя планы, но достиг меньшего прогресса в других областях.

Во второй части представлена оценка коррупции — как она появляется, насколько серьезную проблему для разных видов деятельности в секторе и в различных странах представляет, кто является бенефициаром и что делает возможным ее существование. В этой части идентифицированы виды деятельности, уязвимые для коррупции, и обозначены точки, воздействие на которые может дать более высокий эффект в плане сокращения коррупционной деятельности. В ней показано, что страны с более высоким уровнем коррупции обычно имеют более слабое государственное управление и низкий уровень развития человеческого потенциала. Иными словами, отмечена обратная зависимость между коррупцией и развитием человеческого потенциала.

Третья часть посвящена стратегиям борьбы с коррупцией. Они включают усиление подотчетности через доступ к информации, принятие кодексов поведения, деклараций прав потребителей, правил, касающихся конфликта интересов, и участие общественности; укрепление таких институтов, как аудит и независимое регулирование, а также стимулирование лояльности работников с помощью прогрессивной политики управления персоналом. Ограничения и препятствия, мешающие осуществлению этих стратегий и оценке связанных с ними расходов, также рассматриваются в этой части.

КОРРУПЦИЯ: КРУПНОМАСШТАБНОЕ БЕДСТВИЕ

В электроэнергетическом секторе встречаются различные виды коррупции: от мелкой коррупции на уровне работников, снимающих показания счетчиков, и линейных монтеров до крупных краж, совершаемых политическими деятелями, которые предоставляют выгодные концессии, заставляют государственные предприятия подписывать невыгодные договоры на покупку электроэнергии или манипулируют политикой в пользу определенных сторон. Менеджеры энергосистем находятся посередине, получая свою долю от поставщиков и покупателей. Мелкая коррупция в совокупности получается далеко не мелкой. Хотя надежные данные трудно получить, примерные оценки специалистов отрасли показывают, что суммы, фигурирующие в так называемой мелкой коррупции, пропорциональны суммам крупных хищений и в целом достаточно велики, чтобы обескровить предприятие, а иногда даже довести правительство до состояния, близкого к банкротству. Мелкая коррупция в электроэнергетическом секторе — регулярно повторяющееся, не одноразовое явление. Она разрушает культуру предприятий энергоснабжения и становится главным источником неудобств для потребителей. Иногда прямые затраты на коррупцию в электроэнергетическом секторе бывают настолько велики, что избавление от них может высвободить достаточно ресурсов для ликвидации дефицита предложения (пример 4.1).

Коррупция пронизывает страны и культуры, при этом мелкая коррупция, которая, как считают некоторые, является наиболее распространенным явлением, процветает при взаимодействии с потребителем. Неоплата счетов потребителями при попустительстве рядовых сотрудников предприятий энергоснабжения является отправной точкой значительной части мелкой коррупции. Неплатежи медленно поглощают приток средств на предприятии, сокращают

Пример 4.1. Стоимость коррупции: ликвидация потерь может привести к устранению разрыва между спросом и предложением

В Бангладеш потребители оплачивают всего 55% вырабатываемой энергии (Lovei and McKechnie, 2000). Плохое управление и коррупция в сфере выставления счетов и сбора платежей является причиной примерно половины убытков Комитета по развитию энергетики Бангладеш и Управления по электроснабжению Дакки, размер которых превышает \$100 млн в год.

В индийском штате Орисса распределение электроэнергии было приватизировано в 1999 г., и с тех пор произошли значительные изменения в лучшую сторону, в том числе улучшилась работа по выставлению счетов и сбору платежей. Но даже при этом проверка результатов деятельности предприятий энергоснабжения, проведенная Комиссией по регулированию электроснабжения штата Орисса за год, завершившийся в марте 2005 г., показала, что совокупные технические и коммерческие потери составили около 46% (OERC, 2005). Чисто «технические» потери составили около трети. Остальную часть потерь комиссия отнесла главным образом на коррупцию (хищения электричества, а также неэффективность снятия показаний, выставления счетов и сбора платежей). Стоимость коррупции оценивалась приблизительно в \$240 млн.

Годовые убытки по всей Индии могут составлять \$4–5 млрд⁴. Это периодические убытки, и, если устранить их, средств хватит для финансирования производства 4000–5000 МВт электроэнергии в год. С другой стороны, устранение этих потерь высвободит достаточно ресурсов для того, чтобы Индия выполнила большую часть обязательств по программе «Электричество для всех к 2012 г.».

⁴ Обращение к нации премьер-министра Индии Атала Бихари Ваджапаи 15 августа 2002 г., в котором он сообщил, что из-за краж электроэнергии было потеряно 250 млрд рупий.

его возможности по расширению и поддержанию системы в рабочем состоянии, ведут к перебоям в поставках электричества и в конце концов к неудовлетворенности потребителей. Подобный порочный круг наблюдался в государственной энергетической компании Баку (Азербайджан), где сбор платежей с потребителей — физических лиц во второй половине 1999 г. составлял всего 12% от причитающейся суммы (Lovei and McKechnie, 2000). В странах бывшего соцлагеря сбор платежей предприятиями энергоснабжения колеблется от 16% в Азербайджане до 98% в Боснии и Польше (Komives and others, 2005). И потребителям, и сотрудникам предприятий энергоснабжения в краткосрочном плане выгодно участие в сговоре, но несложно предсказать, что отношение потребителей станет отрицательным, когда качество поставок резко снизится. Неденежные операции (такие как бартер), распространенные в странах бывшего соцлагеря, создают благодатную почву для коррупции. Обмен электроэнергией (на топливо) или газа (на электроэнергию) по заниженным тарифам является одним из методов, применяемых менеджерами предприятий энергоснабжения для незаконного обогащения. В Пакистане в 1999 г. хищения энергии были настолько серьезными, что правительству пришлось привлечь армию к контролю снятия показаний счетчиков и выставления счетов. Что поразило власти, так это масштаб хищений и их выгодность крупным потребителям, таким как промышленные предприятия, торговые центры и владельцы больших домов.

Коррупция и неэффективность в секторе государственных услуг связаны со слабым государственным управлением. Политическая и экономическая среда в стране в значительной степени определяет качество ее государственных услуг. Такие аспекты управления, как подотчетность и способность к реагированию со стороны правительства, свобода СМИ, право граждан на инакомыслие и протест, честность институтов при поддержании законности и порядка и осуществлении правосудия, степень делегирования полномочий местным

правительственным институтам и уровень участия общественности в принятии решений, имеют непосредственное отношение к коррупции в стране. Организация Transparency International проводит обширные исследования, которые показывают сильную взаимосвязь между слабым государственным управлением, низкими темпами развития и коррупцией. В одном из исследований (Transparency International, 2002) были рассмотрены семь секторов (образование, здравоохранение, энергетика, управление земельными ресурсами, налогообложение, полиция и судебная система) в пяти странах (Бангладеш, Индия, Непал, Пакистан и Шри-Ланка). Образование, здравоохранение и энергоснабжение относятся к наиболее востребованным государственным услугам в этом регионе, и для большей части населения государственные институты являются единственным источником этих услуг. Исследование выявило большой размах коррупции во всех этих странах в электроэнергетическом секторе, а также в других сферах государственных услуг.

Еще один отчет Transparency International (2005b) о коррупции в Индии содержит отдельную главу о распространении коррупции в электроэнергетическом секторе. В ней сделаны следующие выводы.

- Почти три пятых домохозяйств сообщили, что за последний год общались с представителями своих предприятий энергоснабжения. Общение чаще происходило в городах (70%), чем в сельской местности (55%).
- Больше одной десятой части (12%) всех домохозяйств в стране сообщили о даче взяток при получении услуг за последний год.
- Почти две трети (65%) обратившихся за услугами считают, что электроэнергетика коррумпирована.
- Даже частные предприятия энергоснабжения воспринимались как коррумпированные. Почти три пятых домохозяйств, обслуживаемых частными предприятиями, считают, что эти предприятия коррумпированы.
- Почти половина (49%) общавшихся с представителями предприятия полагают, что уровень коррупции возрос за последний год.
- Более четверти (27%) тех, кому пришлось обращаться на предприятие, пользовался такими средствами, как взятки, влияние и привлечение посредников.
- Более трети (35%) тех, кто сообщил о взятках, заплатил их линейным монтажникам, а четверть (25%) — агенту или посреднику.

Обычно бремя коррупции ложится на неимущих. Во многих странах только богатые — малая доля населения — могут позволить себе электричество. Даже когда политика правительства обеспечивает доступ неимущих к электричеству с помощью денежных субсидий или специальных тарифов, как правило, счастливыхчиков немного. В такой ситуации коррупция оказывает наибольшее влияние на бедные слои общества: среди них наблюдается низкий уровень доступа к электросетям, а субсидии энергетического сектора поглощают средства, которые могут быть направлены на другие государственные услуги для неимущих (пример 4.2).

Пример 4.2. Бремя коррупции ложится на плечи неимущих

Потребители несут бремя расходов на поставки электроэнергии, качество которых снижается из-за нестабильности и скачков напряжения. В Бангладеш, где напряжение в электросети нестабильно, наблюдатели в сельской местности отмечают, что лампочки служат всего несколько дней. Сельская семья с низким доходом может тратить на лампочки столько же, сколько на электричество. Опрос, профинансированный Всемирным банком (Lovei and McKechnie, 2000), показал, что нарушения энергоснабжения в Бангладеш обходятся примерно в \$1 млрд в год и сокращают экономический рост примерно на половину процентного пункта.

Субсидии для наименее защищенных слоев общества стоят на повестке дня большинства правительств. Менее обеспеченные потребители могут получить субсидию на подключение к источнику питания (денежные субсидии) или понижение тарифа (субсидии на оплату коммунальных услуг), чтобы сделать потребление более доступным. Предприятия энергоснабжения обычно сами распоряжаются субсидиями, но у них отсутствуют институциональные механизмы для тщательного отбора получателей. В результате льготы часто достаются не неимущим, а тем, кто не нуждается в них. Исследование Всемирного банка (World Bank, 2001) в сфере поставок бесплатной электроэнергии фермерам в двух штатах Индии показало, что лишь небольшой процент бедных фермеров смог воспользоваться этой схемой. Поставки в сельскохозяйственном секторе этих штатов велись без учета и позволяли предприятиям энергоснабжения маскировать потери от коррупции и плохого управления. Значительная часть субсидий в действительности шла на финансирование этих потерь.

Неимущие оказываются в проигрыше дважды: во-первых, они практически не видят субсидий, а во-вторых, субсидии в энергетический сектор сокращают ресурсы правительства, которые при вложении в программы социального обеспечения могли бы качественно улучшить жизнь бедных. Наглядным примером может служить индийский штат Андхра-Прадеш в 2002 финансовом году.

Потери предприятий энергоснабжения при передаче и распределении	30,2%
Субсидии энергетическому сектору	24 млрд рупий (\$525 млн)
Субсидии/ВВП	1,6%
Субсидии/доходы правительства	11,0%
Субсидии/дефицит доходов	80,0%

Альтернативная стоимость субсидий на энергоснабжение

<i>Программа</i>	<i>Капитальные затраты, рупии</i>	<i>Годовые операционные расходы, рупии</i>
Основные медицинские услуги для сельского населения	12 млрд	1 млрд
Чистая питьевая вода на деревню	10 млн	0,4 млн
Начальные школы для всех сельских районов	9 млрд	9 млрд

Когда у предприятия энергоснабжения нет возможности нормально выставить счета и получать платежи даже в минимальном размере, необходимым для продолжения работы, оно начинает обращаться к разнообразным средствам выживания, таким как займы, правительственные субсидии, отсрочка платежей и кредиты от других правительственных агентств на топливо, транспорт и прочие операции. Но такие меры лишь оттягивают неизбежное. Когда они будут исчерпаны, предприятию придется нормировать подачу электроэнергии или снижать нагрузку. Отключения могут проходить по очереди в разных районах (что сказывается на всех потребителях в округе в определенное время), или предприятие энергоснабжения может отключать конкретные классы потребителей в определенное время (например, дома или сельскохозяйственные насосные установки) в зависимости от конфигурации линий и правил отключения электроэнергии. Часто предприятия энергоснабжения щадят промышленных потребителей и других ценных клиентов и отключают линии, поставляющие энергию в бедные районы. Нехватка средств влияет на качество и охват потребителей, а растущие расходы на модернизацию системы могут удержать бедных даже от попыток подключить электричество. В условиях неадекватных поставок

и отсутствия альтернатив объем коррупции среди сотрудников предприятий энергоснабжения растет. Потребители и община попадают в порочный круг наращивания коррупции.

Таблица 4.1. Сравнение индекса развития человеческого потенциала (HDI) и индекса восприятия коррупции (CPI)

<i>Страна</i>	<i>Место страны по HDI, 2003 г.</i>	<i>Место страны по CPI, 2004 г.</i>
Малайзия	61	39
Шри-Ланка	93	67
Иран	99	87
Индонезия	110	133
Индия	127	90
Пакистан	135	129
Непал	136	90
Бангладеш	139	145

Источник: Transparency International (2004); UNDP (2005).

Между коррупцией и развитием человеческого потенциала, по всей видимости, существует обратная зависимость. Transparency International публикует индекс восприятия коррупции с 1995 г. Он характеризует восприятие степени коррупции людьми, занимающимися бизнесом, и аналитиками и позволяет составить рейтинг стран по восприятию коррупции от наименее коррумпированных к наиболее коррумпированным. Интересно сопоставить индекс восприятия коррупции за 2004 г. с Отчетом о развитии человеческого потенциала ООН (UNDP, 2005), в котором приведены индексы 145 стран — членов ООН, характеризующие ожидаемую продолжительность жизни, доход на душу населения, грамотность взрослого населения и питание. Страны с высоким индексом восприятия коррупции (т. е. воспринимаемые как наиболее коррумпированные) почти всегда имеют низкий рейтинг по развитию человеческого потенциала, что указывает на возможную связь между коррупцией и развитием. Подробности, относящиеся к примеру развивающихся стран, представлены в таблице 4.1.

МЕСТА, УЯЗВИМЫЕ ДЛЯ КОРРУПЦИИ

Даже в довольно либерализованной экономике правительство имеет решающее слово по целому ряду вопросов. Часто основные агентства, в чьи обязанности входит осуществление политики правительства, являются государственными предприятиями. Такой порядок стирает различия между политикой, собственностью и операциями. В электроэнергетическом секторе политика правительства обычно включает такие вопросы, как оценка спроса и необходимости дополнительных мощностей, лицензирование, административные разрешения, подбор поставщиков предприятия и оборудования, приобретение земли и переселение людей, затронутых энергетическими проектами. Часто политика по данным вопросам принимается без их подробного изучения и без консуль-

таций со специалистами. В результате она вполне может оказаться ошибочной. Недостатки политики усугубляются правительственными чиновниками, которые действуют без контроля со стороны общественности при предоставлении лицензий и заключении контрактов. Такая ситуация облегчает возникновение коррупции. Выгоду получают политики, высшие чиновники, сотрудники предприятий энергоснабжения и организации, обычно из частного сектора, которые получают лицензию или контракт.

Правительственные институты и агентства, такие как государственные электроэнергетические управления или принадлежащие правительству компании, неизменно отражают дух и взгляды политических и государственных руководителей. В своем опросе на тему коррупции в Южной Азии Transparency International (2002) зафиксировала воспринимаемые причины коррупции в энергетическом секторе. Подавляющее большинство респондентов выделили в качестве наиболее важной причины отсутствие подотчетности. Второе место по важности заняло монопольное положение предприятий энергоснабжения, далее следовали отсутствие прозрачности и свобода действий сотрудников коммунальных служб. Важно отметить, что низкие зарплаты сотрудников заняли всего пятое место по важности. Среди других причин, указанных в отчете, — принятие коррупции как образа жизни, неэффективность судебной системы при наказании коррупционеров и неадекватная подготовка чиновников. В отчете утверждается, что отсутствие прозрачности и подотчетности в системе являются основной причиной коррупции. Коррупция в области взаимодействия с населением, особенно в странах Южной Азии, включает не только элемент вымогательства. Люди даже не решаются протестовать против недобросовестной практики из-за страха мести со стороны работников предприятий энергоснабжения. В следующем разделе рассматриваются ключевые сферы уязвимости в секторе и анализируются причины коррупции.

Ключевые сферы уязвимости: идентификация, уровень коррупции и получатели выгоды

Уровень коррупции в электроэнергетическом секторе и ее проявления могут значительно различаться в разных странах в зависимости от местных условий. Однако можно выделить несколько основных областей, особенно подверженных коррупции во многих развивающихся странах. Это политика правительства, решения по вопросам инвестиций и финансирования, взаимодействие с клиентами, коммерческие операции предприятий, закупки и управление персоналом.

В следующих разделах более подробно рассмотрены эти области, а также указаны индикаторы коррупции (сигнализаторы), которые следует искать специалисту-практику во время диагностического анализа. При этом важно не делать поспешных выводов. Необходим тщательный анализ любой конкретной ситуации, прежде чем назвать коррупцию основополагающей причиной симптома, который может в действительности быть результатом неэффективности, отсутствия необходимых навыков, несовершенной организационной структуры, неэффективных бизнес-процессов, неверных взглядов и решений должностных лиц или беспринципности в государственной политике, а не пря-

мой коррупции. Прежде чем сделать вывод о том, что индикатор отражает коррупцию, следует глубоко проанализировать процесс принятия решений, ряд конкретных примеров, результаты опросов пользователей и другие диагностические инструменты.

Политика правительства

Виды деятельности, обычно связанные с политикой правительства в электроэнергетическом секторе, и сферы уязвимости для коррупции в рамках этой политики представлены в таблице 4.2. На этом уровне коррупция выгодна политикам, высшим чиновникам и руководству высшего звена предприятий энергоснабжения. Часто между политиками, чиновниками, менеджерами и сотрудниками предприятий возникают неформальные связи. В то время как коррупционные выгоды поднимаются вверх, процесс размыwania подотчетности спускается вниз.

Таблица 4.2. Сферы уязвимости для коррупции: политика правительства

Вид деятельности	Сферы уязвимости для коррупции	Сигнализаторы
Оценка дополнительных мощностей, необходимых для удовлетворения спроса	Манипуляции с оценками ^a	Отсутствие или неадекватный анализ спроса Отсутствие общественных консультаций Отсутствие прозрачности при прогнозировании спроса
Нормы и процедуры лицензирования	Изменение критериев лицензирования в пользу заинтересованных сторон	Произвольные изменения норм и процедур или исключения из правил Непрозрачный процесс изменения норм
Обязательные и прочие разрешения	Медленные и повторяющиеся процедуры, не имеющие сроков принятия окончательного решения	Неясные процедуры Органы власти с пересекающимися полномочиями
Продажа выработанной энергии	Ограничения состава покупателей энергии и цен Договоры на покупку энергии	Неконкурентные закупки у независимых производителей энергии
Приобретение земли и возвращение привычного образа жизни затронутым проектом людям	Выплата компенсации владельцам земли Выплаты людям, затронутым проектами, и их переселение	Значительная активизация сделок с землей до объявления правительством о зонировании или приобретении земли Ряд сделок, осуществленных по взвинченным ценам, с целью повышения ориентира для выплаты компенсаций Непрозрачные процедуры выплаты компенсаций Раздельные частичные выплаты
Субсидии определенным группам потребителей	Администрирование субсидий, в том числе отбор их получателей	Неучитываемые поставки Отсутствие или слабая взаимосвязь с критериями благосостояния
Отбор инспекторов и высшего руководства коммунальных предприятий	Манипулирование критериями отбора Коррупция при назначениях	Чрезмерные задержки при назначениях Отсутствие прозрачности в процессе отбора

^a Когда спрос намеренно занижается, закладывается потенциал будущего дефицита, которым будут оправдывать «срочные» закупки из дорогих источников. Завышенный спрос может оправдать выбор нового привилегированного независимого поставщика энергии.

Таблица 4.3. Сферы уязвимости для коррупции: этапы реализации проекта

<i>Вид деятельности</i>	<i>Сферы уязвимости для коррупции</i>	<i>Сигнализаторы</i>
Разработка проекта	Технико-экономическое обоснование с целью определения осуществимости и жизнеспособности Опросы и изучение местности Оценка затрат и графиков работ Обязательные и прочие разрешения Приобретение земли под предприятие Полосы отчуждения для ЛЭП Возвращение привычного образа жизни людям, затронутым проектом	Поверхностное изучение (или его полное отсутствие) Пренебрежение опросами и изучением местности или откладывание их на более поздний срок для выполнения подрядчиком Оценка затрат Неясная процедура получения разрешений Выделение недостаточного количества ресурсов для выплаты компенсации людям, затронутым проектом
Осуществление проекта	Процедура отбора подрядчика Тип контракта (работы, рабочая сила, сдача под ключ) и контрактной документации Мониторинг и надзор за работой подрядчика Покупка и поставка предприятия, оборудования и материалов Постепенные выплаты подрядчикам Завершение работ и ввод в эксплуатацию	Процедура не объясняется в конкурсной документации Отсутствие конкретности в контракте Отсутствие назначенных контролеров с четкими обязанностями Выделение недостаточного финансирования, что ведет к спорам и претензиям в связи с завышением расходов
Эксплуатация	Эксплуатация предприятия и оборудования в течение начального гарантийного этапа Осуществление операций и техобслуживание (своими силами или с привлечением сторонних организаций) Аварийный ремонт Покупка и использование материалов, запасов и малоценных, быстроизнашивающихся предметов Непредвиденные покупки Платежи подрядчикам, поставщикам и продавцам Вопросы управления персоналом: продвижение по службе, перевод, уплата отчислений в фонды, выплата пособий и компенсация расходов Соблюдение соответствующих кодексов и условий лицензирования	Отсутствие конкретных показателей и метода их контроля Отсутствие четко изложенных процедур для закупок в обычном и срочном порядке Требование множества согласований (и размывание индивидуальной ответственности) перед осуществлением платежей Отсутствие кодифицированных и прозрачных процедур Отсутствие перечня конкретных обязанностей чиновников по выполнению условий лицензии

Инвестиционные решения

Во многих развивающихся странах предприятия энергоснабжения часто сталкиваются с неадекватным планированием инвестиций, нехваткой капитала и отсутствием политических стимулов для лиц, ответственных за принятие решений, из-за значительного разрыва во времени между вложением капитала и получением выгоды, которая может реализоваться уже после завершения срока их службы. Недостаточное инвестирование дает пространство для игры с неотложными работами, поспешно выполняемыми при наступлении энергетического кризиса. Усиление процесса планирования на предприятии и строгое следование наиболее экономичным планам расширения может миними-

зировать риск коррупции при принятии инвестиционных решений, а также принести значительную экономическую выгоду. Генеральный план наиболее экономичного расширения, подготовленный заранее, также дает достаточно времени для организации конкурентного процесса поставок.

Если инвестиционное предложение отвечает требованиям политики правительства, наступает этап планирования и реализации проекта. Этот этап включает множество видов деятельности, с каждым из которых связана своя ниша для коррупции. Перечислять их полностью нет необходимости, но наиболее важные сферы уязвимости для коррупции на этапах генерирования, передачи и распределения электроэнергии представлены в таблице 4.3.

Не следует расценивать каждый случай плохого планирования или исполнения планов, приводящий к задержкам в реализации проекта, росту расходов и претензиям со стороны подрядчиков как недобросовестное поведение. Причиной этого может быть отсутствие квалифицированного персонала на предприятии или в правительстве. Прежде чем решить, сыграла ли свою роль коррупция, в каждом случае следует изучить обстоятельства по существу. Если коррупция все-таки присутствует в этих действиях, бенефициариями обычно являются руководители предприятий среднего и высшего звена. В крупных проектах главными бенефициариями часто являются политики, которые могут делиться выгодой с послушными правительственными чиновниками или старшими менеджерами предприятий, играющих роль исполнителей. Неудачные решения, принятые вследствие коррупции, отсутствия технических возможностей или неосведомленности, влекут за собой серьезные расходы для предприятий, правительства и потребителей (пример 4.3).

Взаимодействие с клиентами

Политика осуществляется при участии политиков и руководителей высшего и среднего уровня. Но именно при взаимодействии с клиентами коррупция становится наиболее вопиющей и широко распространенной. Сотрудники предприятий энергоснабжения получают низкую зарплату, но обладают большой свободой принятия решений. Они широко пользуются ею при подключении (или отказе в подключении) электроэнергии, выставлении (или невыставлении) счетов, пересмотре счетов в большую (или меньшую) сторону или замене (или отказе в замене) неисправного счетчика. Как поставщики субсидируемых услуг эти сотрудники считаются представителями правительства. Потребители, помня, что дареному коню в зубы не смотрят, снижают свои ожидания относительно качества услуг предприятия энергоснабжения. Такое отношение делает коррупцию еще более обыденным явлением. В таблице 4.4 обозначены виды взаимодействия с потребителями, уязвимые для коррупции, причины данного типа коррупции и те, кому она выгодна.

Коммерческие операции: хищения электроэнергии

Хищения электроэнергии имеют разнообразные формы и процветают при поддержке самых разных людей: сотрудников предприятий энергоснабжения,

Пример 4.3. Издержки неудачных инвестиционных решений и недостаточно прозрачных закупок

Правительство Танзании и Танзанийская электроэнергетическая компания заключили контракт с компанией Independent Power Tanzania Limited на поставку 100 МВт энергии в течение 20 лет. Этот контракт был заключен во время энергетического кризиса и горячо критиковался некоторыми правительственными чиновниками, международными спонсорами и другими заинтересованными сторонами на том основании, что компания использовала неверную технологию (мазут вместо природного газа), проект был не самым экономичным, процедура заключения контракта не отличалась прозрачностью да и сама энергия никому не требовалась. В конце концов правительство передало дело на рассмотрение в арбитражный суд. По решению суда стоимость проекта сократили приблизительно на 18%, а с коммунального предприятия сняли ответственность за ущерб, который мог возникнуть из-за простоя электростанции в течение нескольких лет. Тем не менее стоимость проекта для потребителей электричества и правительства была значительной, учитывая плату за установленную мощность, когда энергия для сети не требовалась, и высокую стоимость генерирования с использованием мазута при наличии гораздо более дешевой альтернативы (природный газ).

Источник: Juliet Pumpuni, World Bank Institute Global Programs.

потребителей (действующих индивидуально или как влиятельные группы), лидеров профсоюзов, политических лидеров, чиновников высшего уровня, работающих в сфере коммунального хозяйства. Практически все виды деятельности электроэнергетического сектора, будь то генерирование, передача или распределение, уязвимы для хищений. Некоторые из наиболее распространенных разновидностей хищений, их способы и бенефициарии представлены в таблице 4.5.

Таблица 4.4. Сферы уязвимости для коррупции: взаимодействие с потребителями

Вид деятельности	Сферы уязвимости для коррупции	Сигнализаторы
Новое подключение, дополнительная нагрузка	Информация о процедуре неясна или отсутствует Притеснение со стороны сотрудников предприятия энергоснабжения	Чрезмерные задержки при подключении Отсутствие периодического согласования данных по новым подключениям с журналом показаний счетчиков и журналом регистрации потребителей
Снятие показаний счетчика	Низкое качество счетчиков Нерегулярное снятие показаний	«Скрученные» счетчики Счетчики, не проверенные в соответствии с нормами Значительные расхождения в потреблении у однотипных потребителей Высокие потери электричества в питающей сети Большое количество случаев нарушения пломбы на счетчиках
Платеж и корректировка счета	Ошибки в счетах Сговор между сотрудниками предприятия энергоснабжения и потребителем Выставление счетов на основе факторов, отличных от фактического потребления (например, среднее потребление или коэффициент нагрузки)	Большое количество случаев оспаривания или корректировки счетов Спад в поступлении платежей при том же уровне потребления
Ремонтные услуги, замена предохранителей	Нарушения подачи электроэнергии в результате аварий Текущее техобслуживание	Низкий уровень удовлетворения жалоб Чрезмерные задержки при обслуживании вызовов Частое перегорание трансформаторов

<i>Вид деятельности</i>	<i>Сферы уязвимости для коррупции</i>	<i>Сигнализаторы</i>
Установка счетчика, замена неисправных счетчиков	Неадекватные устройства защиты счетчиков Задержки в поставке счетчиков и их установке	Большой объем жалоб по поводу качества обслуживания Большое количество перегоревших счетчиков у крупных потребителей (которые могут обслуживаться по фиксированной ставке до замены счетчика)
Отключение энергоснабжения	Неоплата счетов Задержки в получении счетов Мелкие хищения потребителями	Высокий уровень дебиторской задолженности Частота и сумма неплатежей по счетам
Восстановление энергоснабжения	Задержки даже после устранения причины отключения	Частое отклонение от нормативных стандартов обслуживания

Отсутствие подотчетности и внутреннего контроля является, пожалуй, наиболее важным фактором хищений. Электроэнергия — товар, и его продажа и покупка регулируются коммерческими процедурами, которым подчиняются подобные сделки. Главное при этом, чтобы предмет продажи измерялся, на измеренное выставлялись счета, по выставленным счетам поступали платежи, а полученные суммы перечислялись в казну. Государственные предприятия энергоснабжения, страдающие от хищений электроэнергии, часто бывают нетребовательными в подобных вопросах. Энергия с электростанции измеряется и поставляется в высоковольтную сеть электропередач. Затем энергия передается на распределительные подстанции и поступает в распределительные сети. На распределительных подстанциях и происходит первое крупное хищение электроэнергии. Все подстанции должны иметь счетчики для контроля энергии, подаваемой в питающие линии, но эти счетчики часто неточны и ненадежны. Представители предприятия энергоснабжения намеренно затягивают замену неисправных счетчиков, ссылаясь на различные проблемы, такие как нехватка финансирования, необходимость «оптовых закупок», чтобы получить конкурентоспособные цены, и сложные процедуры тендера. Имеются разрозненные данные о том, что сотрудники предприятий энергоснабжения и лидеры их профсоюзов постоянно препятствуют установке счетчиков на питающие линии (пример 4.4).

Таблица 4.5. Сферы уязвимости для коррупции: хищения электроэнергии

<i>Вид деятельности</i>	<i>Способ хищения</i>	<i>Бенефициарии</i>
Генерирование	Хищения топлива под видом дополнительного потребления на теплоэлектростанции Несанкционированное использование энергии в домах сотрудников электростанции	Сотрудники электростанции Лидеры профсоюзов
Передача	Незаконное подключение крупных потребителей к воздушным линиям электропередач Неисправные счетчики	Крупные потребители Политики Чиновники Менеджеры предприятия энергоснабжения Сотрудники, обслуживающие линии электропередач

Окончание табл. 4.5

Вид деятельности	Способ хищения	Бенефициарии
Распределение	Незаконное подключение к линиям электропередач	Потребители Сотрудники распределительных компаний
	Несанкционированные поставки энергии	Потребители Менеджеры предприятия энергоснабжения Сотрудники распределительных компаний
	Организованное противодействие внесению платы за электричество	Лидеры профсоюзов Политики Группы потребителей, действующие сообща (фермеры, промышленные предприятия, жилые районы и т. п.) Местная мафия при политической поддержке
	Невыставление счетов или выставление заниженных счетов	Потребители Сотрудники, выставляющие счета
	«Скручивание» счетчиков или подключение в обход	Потребители Линейные монтеры
	Выставление счетов потребителям по более низкому тарифу	Потребители Сотрудники, выставляющие счета Менеджеры предприятия энергоснабжения

Измерение полученной и проданной энергии является отправной точкой в обуздании подобного рода хищений. Однако не многие предприятия имеют надежные системы отчетности и мониторинга. В результате, как правило, невозможно привести полученную энергию в соответствие с энергией, за которую выставлены счета, или сумму, указанную в счете, с суммой, уплаченной потребителями. Неспособность многих предприятий энергоснабжения отделить текущее потребление и издержки от задолженности еще больше усложняет ситуацию. Поскольку собираемость платежей неизменно находится на низком уровне на плохо управляемых предприятиях, задолженность растет с каждым годом, пока ее в конце концов не списывают.

Пример 4.4. Кому нужна подотчетность

Одна из индийских распределительных компаний предприняла ряд шагов для ужесточения процедур и прекращения утечки доходов. В связи с этим измерение потребляемой энергии получило высокий приоритет. Сотрудники предприятия энергоснабжения с энтузиазмом поддержали покупку 400 000 счетчиков для установки у потребителей. Процесс составления технических требований, публикации извещения о тендере в газетах, выбор подрядчиков со сдачей под ключ и визитов за границу для осмотра счетчиков до их отправки был завершен очень быстро. Но когда дошла очередь до покупки приблизительно 600 счетчиков для установки на питающих сетях, начались проблемы. Профсоюзы линейных монтеров и районные чиновники расценили этот шаг как перекладывание на них ответственности за полученную и проданную энергию. Они доказывали, что подотчетность должна вводиться на предприятии энергоснабжения на всех уровнях, а не ограничиваться несколькими сотрудниками низшего уровня. Предприятию понадобилось еще два года и изменения в менеджменте, чтобы установить счетчики на все питающие линии.

Некоторые влиятельные потребители крадут электроэнергию, организуя фиктивные споры по счетам, приостанавливая платежи на время судебного процесса и пользуясь задержками в судопроизводстве. Если судебный процесс длится достаточно долго, участвующий в нем персонал предприятия энергоснабжения успевает смениться, и тогда потребитель предлагает урегулировать спор. Политики и чиновники высшего уровня, которые не хотят, чтобы их вмешательство в дела коммунального предприятия были заметны, тем не менее с готовностью используют свое служебное положение для урегулирования вопроса с помощью переговоров, в которых предприятие принимает удар в различных формах: отказываясь от части или всего задержанного платежа, позволяя заплатить в несколько приемов и даже списывая часть платежей за «единовременное погашение».

Сочетание сопротивления сотрудников и слабости менеджмента мешает множеству предприятий энергоснабжения воспользоваться техническими и прочими инновациями. В эту категорию попадают компьютеризированная система выставления счетов, онлайн-мониторинг потребителей (начиная с крупных) и переход на изолированные линии в районах, где часто происходят незаконные подключения к линиям электропередач. Попытки некоторых предприятий энергоснабжения Индии привлечь к обработке своих счетов компьютерные фирмы наглядно показывают просчеты плохого менеджмента (пример 4.5).

Вековой принцип гласит: «Безнравственно красть у соседа, но вполне нормально воровать у государства». Государственные предприятия энергоснабжения ассоциируются у людей с государством, а электроэнергия рассматривается в качестве государственной собственности. Во многих общинах государство воспринимается как нечто далекое, не реагирующее на них и эксплуататорское. В общественном сознании воровство у такого «нечто» не считается преступлением, а скорее видится одним из способов мести сильному сопернику. Такое отношение резко отличается от того, как люди воспринимают воду для орошения (самотечное орошение). Местные комитеты внимательно следят за распределением воды, и любая кража воды расценивается как кража у соседа, что является табу. Похожее отношение наблюдается в изолированных общинах, которые получают электроэнергию, вырабатываемую и продаваемую в их районе (пример 4.6).

Отношение людей к частным предприятиям энергоснабжения подкрепляет эти наблюдения. Частные предприятия десятилетиями обслуживают Калькутту

Пример 4.5. Аутсорсинг без мониторинга — не решение

Некоторые индийские предприятия энергоснабжения решили использовать компьютеризированную систему выставления счетов в качестве первого шага на пути к созданию управленческой информационной системы. Из-за внутреннего сопротивления компьютеризации многие предприятия привлекли внешних исполнителей. Условия контрактов включали множество мер защиты от недобросовестной практики, но из-за слабого надзора между базами данных, поддерживаемыми предприятиями и используемыми компьютерными фирмами, происходили нестыковки. Фирмы устанавливали отношения с потребителями и отдавали биллинг им «на откуп» без ведома предприятий. Когда предприятия пытались прекратить действие контракта, фирмы шантажировали их отказом в предоставлении доступа к своим базам данных.

Пример 4.6. Участие общины и эффективность управления

Жители острова Сагар, расположенного в национальном парке Сандербанс в Индии, получают электроэнергию, вырабатываемую солнечными батареями, от Администрации по развитию возобновляемых источников энергии Западной Бенгалии. Типичная установка обслуживает примерно 120–150 домохозяйств, расположенных рядом. Местный комитет следит за всеми операциями, включая доставку счетов, сбор платежей и работу системы. Потребители платят за электроэнергию в два раза больше, чем жители материка государственному предприятию энергоснабжения. Электричество подается всего на несколько часов по вечерам. Потребление ограничено приблизительно 7–10 кВт • ч в месяц — при превышении лимита подача блокируется миниатюрными автоматическими выключателями, установленными в домах. Хищения электричества практически отсутствуют, и случаи неплатежей крайне редки благодаря огромному давлению со стороны соседей и самостоятельному мониторингу группы пользователей.

и Мумбаи, Индия. Несмотря на изменения в управлении, их коммерческие процедуры намного лучше, чем на государственных предприятиях. За отчетностью следят, а воровству противодействуют. Коммерческие убытки, включая убытки от воровства, составляют около 12–15%, что в два раза меньше, чем на государственных предприятиях, где они колеблются в пределах 30–35%. Население осознает, что частные предприятия работают лучше, и относится к ним совсем не так, как к государственным комитетам по электроэнергии, обслуживающим соседние районы. Даже правительство уважает операционные принципы частных компаний, и в результате политическое вмешательство в их работу минимально. В отличие от государственных электроэнергетических управлений эти предприятия прибыльны.

Закупки

Предприятия энергоснабжения регулярно тратят крупные суммы на закупку различных товаров: оборудования для капитальных проектов, материалов для работы и техобслуживания, энергии на основе долгосрочных соглашений и краткосрочных контрактов на рынке, топлива для электростанций и аутсорсинговых услуг. Конкурентные торги обычно считаются наилучшим путем обеспечения прозрачности. Но даже при проведении конкурентных торгов в сфере закупок существуют многочисленные возможности для коррупции. Обычно они проявляются в виде инициативных заявок, кредитов поставщиков и «срочных» закупок, в которых конкуренция практически или полностью отсутствует, качество вызывает сомнения, а уважаемые фирмы отказываются от участия. Даже там, где проводятся конкурентные торги, слишком общие технические требования и явно нереальные сроки и условия оставляют пространство для посттендерных переговоров с участниками торгов и последующих взяток. Сочетание продажности и некомпетентности менеджеров можно наблюдать во многих аспектах деятельности. Контракты, заключаемые без получения права собственности на землю или без землеотвода, без необходимых экологических или других разрешений и предоставления четких данных о рельефе и состоянии участка и грунта, открывают широкие возможности для судебных процессов с подрядчиком. В определенной мере плохое составление контрактов можно объяснить обычной некомпетентностью, но, учитывая сильные связи

между подрядчиками и менеджерами предприятий, не исключено, что лазейки оставляются специально. Окончательное урегулирование споров, независимо от того, происходит это с участием суда, арбитража или в результате обсуждений, неизменно заканчивается в пользу подрядчика за счет предприятия.

Несмотря на детально разработанные правила и процедуры на большинстве предприятий энергоснабжения, закупки оборудования, запчастей и расходных материалов уязвимы для коррупции по многим причинам. Технологии становятся все более сложными, и менеджеры предприятий, ответственные за принятие решений по тендерам, обычно находятся на шаг позади частных подрядчиков и поставщиков, которые лучше знают технические возможности. Менеджеры по закупкам могут намеренно составлять неоднозначные технические требования и документы для торгов, нереалистичные графики проведения торгов и выполнения контракта и использовать субъективные или непрозрачные критерии отбора и оценки участников. Во время выполнения контракта сертификация качества, поставок и поэтапные платежи также дают возможности для коррупции.

Контракты с независимыми поставщиками энергии, так же как и контракты на покупку крупного оборудования, очень сложны. Они быстро становятся областью компетенции нескольких специалистов. Распространение соответствующей информации и ее использование населением затрудняется, создавая возможности для крупномасштабной коррупции со стороны лиц, принимающих решения. Опыт ряда развивающихся стран показывает, что часто договоры на покупку энергии подписываются не в интересах предприятий энергоснабжения или потребителей. По данным исследования Всемирного банка (Albouy and Bousby, 1998), независимые поставщики энергии часто взвинчивают цены для предприятий. Нередко объем энергии, произведенной по контракту, превышает спрос, но правительство обязано купить согласованное количество энергии².

Многие из этих контрактов заключаются на основе меморандумов о взаимопонимании с производителями электроэнергии, а не через прозрачные и открытые конкурентные торги. Правительства и государственные предприятия энергоснабжения иногда выдвигают самые убедительные аргументы, чтобы не проводить конкурентные торги, утверждая, например, что процедура не применима, когда инвестор из частного сектора осуществляет проект с использованием собственных ресурсов; что непродуктивно настаивать на проведении конкурентных торгов, когда участвующий в проекте иностранный консорциум состоит из известных международных компаний, работающих в области энергетики, производства энергетического оборудования и инжиниринга; что конкурентные торги требуют дорогостоящей и длительной подготовительной работы; что у них нет знаний и опыта для оценки предложений, а также для выявления и распределения рисков. В самом деле, широкий выбор видов топлива и быстро меняющиеся технологии производства электроэнергии затрудняют принятие решений во многих развивающихся странах, которые не имеют опыта оценки результатов использования электростанций конкретного вида топлива или технологии.

Крупные контракты, подписанные с независимыми поставщиками энергии при отсутствии сильных институтов контроля, создают широкие возможности для получения незаконной выгоды влиятельными лицами, принимающими реше-

ния. Переговоры проводятся тайно, протоколы не ведутся или ведутся очень схематично. Затраты страны и незаконная выгода участников контрактов огромны. Проиллюстрируем на нескольких примерах размеры обращающихся сумм.

В штате Махараштра, Индия, велись переговоры с независимым поставщиком энергии для проекта компании Enron (Dabhol Power Company). После того как соглашение вызвало широкие протесты и начался судебный процесс, новое правительство, возглавляемое другой политической партией, которая активно выступала с критикой первоначального поставщика, провело новые переговоры (Energy Review Committee, 2001). Во время судебного процесса по проекту Верховный суд штата Махараштра обратил внимание на то, что комитет штата, участвующий в новых переговорах, «совершенно забыл о конкурентных торгах и прозрачности». Годовая стоимость проекта для штата по расчетам составляла 60 млрд рупий (\$1,3 млрд). Было достигнуто соглашение между индийскими финансовыми институтами, офшорными кредиторами и иностранными инвесторами, позволившее урегулировать претензии иностранных инвесторов. Электростанция перешла к консорциуму, состоящему из государственных компаний, но она простаивает из-за высокой себестоимости энергии.

В Индонезии большинство независимых поставщиков энергии обеспечивали родственники и друзья политиков своими акциями «в кредит» (Bayliss and Hall, 2000). Кредиты должны были выплачиваться за счет дивидендов на акции, но по существу акции были подарками, замаскированными, чтобы обойти антикоррупционное законодательство.

Часто правительство использует кризисную ситуацию для оправдания контрактов на излишние ресурсы или дополнительного риска с точки зрения технологий, топлива, финансовых условий или платы за мощность. Филиппины подписали 42 контракта с независимыми поставщиками энергии в период между 1990 и 1994 г., объем которых значительно превышал спрос, что привело к финансовым трудностям у коммунальных предприятий и правительства, оплачивавших неиспользованные мощности. Комитет по электроэнергии индийского штата Гуджарат испытал похожие финансовые затруднения, когда ему пришлось платить за мощность, вырабатываемую частными генераторами, работающими на лигроине, даже после того, как цены на него выросли и производство стало неэкономичным. Эти примеры отражают рискованные или неверные решения, принятые из-за недостатка компетентности правительств и их агентств при ведении переговоров по сложным контрактам. Как бы то ни было, а отсутствие прозрачности, нежелание правительств пользоваться помощью компетентных советников в переговорах и информировать общественность дает основание подозревать их в коррупции.

В некоторых регионах, таких как Восточная Азия, где предприятия энергоснабжения работают достаточно эффективно и вопрос о хищениях электроэнергии не стоит слишком остро, закупки оборудования и услуг, а также процесс заключения контрактов все же могут быть открыты для коррупции. В других регионах, таких как Юго-Восточная Европа, торговля электроэнергией предположительно является источником коррупции на высшем уровне, как на предприятиях коммунального обслуживания, так и среди политических лидеров (пример 4.7)³. Коррупционные доходы часто текут прямо в руки высшего

Пример 4.7. Энергетическая биржа OPCOM: улучшение управления государственными предприятиями энергоснабжения в Румынии

Энергетическая биржа, работающая под руководством OPCOM, оператора рынка электроэнергии Румынии, — своего рода эталон для региональных рынков электроэнергии в Юго-Восточной Европе. Кроме того, она является инструментом для улучшения управления государственными электростанциями и решения проблем «второго поколения» при реформировании энергетического сектора, возникающих в результате либерализации рынка.

В конце 1990-х гг. румынский энергетический сектор был реструктурирован путем разделения вертикально интегрированной энергетической компании RENEL на отдельные компании, занимающиеся генерированием, передачей и распределением энергии. Независимый контролирующий орган энергетического сектора ANRE был создан в 1998 г. Дистрибуцией занялись восемь региональных компаний. Компания Transelectrica отвечает за передачу энергии и функционирование системы, а полностью находящееся в ее собственности подразделение OPCOM является оператором рынка электроэнергии. К 2006 г. пять из восьми компаний, занимающихся распределением энергии, были приватизированы, а остальные три предполагалось выставить на продажу в 2007 г.

Либерализация рынка началась в 2000 г. и сейчас достигла 83%. Все потребители, кроме бытовых, теперь «имеют право» (свободу) выбирать поставщика электроэнергии. На либерализованном рынке потребители, имеющие свободу выбора, и поставщики могут заключать двусторонние контракты на поставку электричества. В июле 2005 г. OPCOM открыла рынок «на сутки вперед», работающий на основе заявок со стороны спроса и предложения, а в декабре 2005 г. — централизованный аукцион двусторонних контрактов.

Правительство, ANRE и электроэнергетические компании решили ряд крупных проблем, возникших в ходе реформ. Но в результате либерализации рынка возникли новые проблемы, связанные с выполнением двусторонних контрактов государственными производителями. Цены в ряде двусторонних контрактов были занижены по сравнению с рыночными, и в некоторых случаях есть подозрения на коррупцию. В результате менеджеры высшего звена двух компаний были уволены, и правительство потребовало от государственных производителей пользоваться конкурентным аукционом OPCOM для заключения двусторонних контрактов. Таким образом, энергетическая биржа OPCOM не только облегчает торговлю электроэнергией, но и служит инструментом улучшения управления государственными производителями электроэнергии.

руководства предприятиями энергоснабжения и профсоюзами, а также правительственных чиновников. Крупные контракты также могут быть источником побочных платежей для финансирования выборов.

Персонал

Даже такие функции, как управление персоналом, становятся жертвой коррупции. Вмешательство политиков не ограничивается назначениями в советы директоров предприятий энергоснабжения или в состав высшего руководства. Довольно часто политики и старшие менеджеры предприятий превращают рутинные кадровые решения, такие как прием на работу, перевод, повышение и дисциплинарные взыскания, в эффективный источник коррупции. Распространена ситуация, когда менеджеры предприятий энергоснабжения назначают на «выгодные» должности послушных работников в расчете на долю их незаконных заработков. Иногда в газетах появляются материалы об этой «индустрии», которая не требует капиталовложений, однако регулярно приносит значительные дивиденды. Простой угрозы перевода с выгодной должности или приказа о переводе, отмененного на основании заявления от сотрудника, достаточно для открытия канала для незаконного потока денег. Цену взяток, вымогаемых подобным образом, в конце концов платит потребитель в форме более высоких счетов и низкого качества обслуживания.

Диагностика: причины коррупции

Представленный выше обзор указывает на ряд областей в электроэнергетическом секторе, уязвимых для коррупции. Глядя через призму результатов или показателей деятельности предприятий энергоснабжения, довольно трудно разделить влияние неэффективности, коррупции и в некоторых случаях государственной политики. Однако формула Клитгарда (Klitgaard, 1988) M (монополия) + S (свобода действий) – O (отчетность) – P (прозрачность) = K (коррупция) применима и здесь для диагностики коррупции.

В большей части развивающихся стран правительство является единственным поставщиком электроэнергии. В условиях низкой способности к реагированию, слабой подотчетности и неактивного гражданского общества отношения между правительством и населением строятся по принципу «хозяин–слуга», и права граждан на базовые услуги едва признаются. Базовые услуги рассматриваются как одолжение, которое правительственные чиновники делают по собственной воле и желанию на удобных им условиях. Эти услуги предоставляются напрямую правительством или через квазиправительственные агентства вроде корпораций или советов, управляемых профессионалами, которые пользуются широкими привилегиями и операционной свободой в определенных политических рамках.

Прозрачность и доступ к информации являются основой качественного управления. Договоры, заключаемые правительствами (или контролируемыми ими предприятиями), на закупку энергии у производителей, отобранных каким-либо способом помимо проведения конкурентных торгов, создают плодородную почву для коррупции. Даже налоговые каникулы, субсидии и другие льготы, предоставляемые независимым поставщикам энергии в рамках правительственной политики привлечения инвестиций в сектор, легко могут оказаться предметом злоупотреблений и стать источником коррупции, если ими не управляют открыто и прозрачно. Разногласия и продолжающиеся судебные разбирательства вокруг Dabhol Power Company, основанной компанией Enron в Индии в середине 1990-х гг. и начавшей функционировать (фаза I) в 1999 г., являются типичным примером. Энергетический кризис в Калифорнии в 2000–2001 гг., в результате которого вылетели в трубу миллиарды государственных долларов, — яркий пример того, как компании, имеющие политическое влияние, манипулируют рынками и контролирующими органами, обманывая население. Роль, которую сыграла компания Enron и иже с нею в калифорнийском скандале, нельзя назвать коррупцией, поскольку не было доказано существование сговора с правительством или правительственными ведомствами. Но этот случай служит напоминанием о том, что даже сложные системы управления и надзора не гарантируют защиты от крупного мошенничества (приложение 4B).

Неэффективное управление и дефицит предложения создают хорошую почву для коррупции. В развивающихся странах система поставки электроэнергии за последние несколько десятилетий пережила значительное развитие. Она работала довольно хорошо на ранних этапах, когда получателей услуг было немного и они принадлежали к богатому или влиятельному классу. С течением времени и в результате инициатив правительств электричество

стало доступным широким слоям населения. Например, в 1970-х гг. Индия запустила программу электрификации небольших деревень и домов бедняков и других социально не защищенных слоев населения. Подобные инициативы потребовали крупных и во многих случаях резких изменений в порядке работы правительственных агентств, и лишь в небольшой их части трансформация прошла гладко.

Внезапное повышение спроса на электричество привело к дефициту предложения, что подготовило почву для крупномасштабной коррупции. С большим размахом нанимали персонал, не обращая должного внимания на его качество или подготовку. Незапланированное и быстрое расширение электросетей привело к общему ослаблению систем контроля и мониторинга. Отсутствие подотчетности и прозрачности превратилось скорее в правило, чем в исключение среди работников предприятий энергоснабжения, которые стали считаться только со своими интересами, особенно в сельских и отдаленных районах.

Правительства развивающихся стран обычно тратят значительную часть своих ограниченных ресурсов на предоставление базовых услуг, таких как начальное образование, здравоохранение, питьевая вода и электроэнергия. Они судят об успехах в этих областях на основании затрат (сколько денег заложено в бюджет и сколько потрачено) и результатов (таких как завершение проектов, протяженность сетей и количество электрифицированных деревень), но почти никогда на основании качества (эффективно ли потрачены деньги с точки зрения повышения качества жизни людей). Отсутствие действенных механизмов мониторинга результатов действий правительства защищает коррупцию от общественного контроля.

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

Размах крупных хищений в электроэнергетическом секторе значителен, но еще больший ущерб наносит признание коррупции в качестве способа ведения бизнеса. Когда высокопоставленные политики и правительственные чиновники регулярно участвуют в коррупционной деятельности, она перестает считаться позорной. Постепенно то, что считается мелким преступлением в высших эшелонах, становится законной практикой на более низком уровне. На низшем уровне сотрудники предприятий энергоснабжения не видят ничего зазорного в дополнении своей скромной зарплаты поступлениями от того, что считается привилегией должности. Каждодневная мелкая коррупция, с которой сталкивается население, воспитывает циничное отношение, постепенно разрушает веру в систему и в конце концов разъедает моральные основы общества.

Если коррупция становится всепроникающим явлением, как в некоторых странах, борьба с ней в конкретном секторе требует подкрепляющих друг друга изменений в государственном управлении. Несмотря на чрезвычайную желательность такой борьбы, это долгий процесс, требующий твердой политической воли, изменения побудительных мотивов заинтересованных сторон и новых стандартов прозрачности и подотчетности — короче говоря, радикальных изменений в государственном управлении и управлении сектором. Чтобы повысить

результативность борьбы с коррупцией в кратко- и среднесрочном плане, стоит сконцентрироваться на тех уязвимых местах, воздействие на которые дает сравнительно высокий эффект. Отправной точкой для борьбы с коррупцией могут стать любые меры — от повышения прозрачности процесса закупок, консультаций специалистов по принятию инвестиционных решений и усиления подотчетности чиновников и менеджеров предприятий энергоснабжения до борьбы с мелкой коррупцией с целью получения поддержки общественности⁴.

В некоторых странах коррупция в процессе закупок и заключения контрактов может быть более крупной проблемой, чем хищения электричества. В таком случае антикоррупционная стратегия должна быть направлена в первую очередь на повышение прозрачности и конкуренции при закупках и заключении контрактов путем усиления подотчетности чиновников через участие общественности и независимых контролирующих институтов. Пресса, гражданское общество, организации, выступающие за повышение прозрачности, и международные финансовые организации уделяют недостаточно внимания мелкой коррупции в электроэнергетическом секторе и обычно сосредотачиваются на крупных контрактах. Из-за объема вовлеченных средств и количества затрагиваемых людей борьба с мелкой коррупцией при взаимодействии с потребителями электроэнергии может в некоторых случаях приобретать более высокую важность.

Типичные условия запуска антикоррупционной стратегии

В последние несколько лет общественность все настойчивее требует принятия мер по борьбе с эпидемией коррупции. Это движение подкрепляется требованиями международного сообщества спонсоров обеспечить надлежащее использование выделяемых ими средств. Ввиду размеров и глубины проникновения мелкой коррупции в сферу взаимодействия с потребителями стратегия борьбы с нею должна быть направлена на улучшение управления предприятием. В антикоррупционную кампанию необходимо вовлечь высших государственных чиновников, которые должны наглядно доказать свою заинтересованность, выделить ресурсы и создать правовую и институциональную базу; предприятия энергоснабжения, которые могут сделать реформы приемлемыми путем упрощения процедур, использования технологий для повышения результативности и принятия мер по обеспечению поддержки со стороны сотрудников; сотрудников, которым придется во многом пересмотреть практику и отношения; институты гражданского общества, чья роль заключается в повышении прозрачности и подотчетности, и, наконец, потребителей и общественность, которые через активное участие во всех аспектах управления обеспечат устойчивый успех реформ.

Заинтересованность лидеров на высшем уровне

Чтобы процесс изменений начался, требуется инициирующий кризис, «энтузиаст» изменений, и основная команда, имеющая необходимые ресурсы для обеспечения поддержки. Когда политические издержки на статус-кво на-

чинают расти из-за недовольства заинтересованных сторон или увеличивающегося налогового бремени, интерес политиков к изменениям может возрасти. Инициирование изменений политическими руководителями в значительной степени зависит от момента. Правительства могут быть заинтересованы в начале реформ в первый год после прихода к власти, чтобы выгоды, полученные впоследствии, перевесили немедленный (и неприятный) эффект. Кроме того, электорат ожидает от нового правительства инновационной политики сразу после его прихода к власти. Даже сравнительно жесткие меры могут оказаться приемлемыми в этот период благодаря готовности людей мириться с некоторыми трудностями в ожидании улучшений своего положения. Отсюда следует вывод: правительства можно убедить начать реформы в начале их пребывания во власти, но не позже, когда реформы могут стать частью политических игр.

Важность твердой и устойчивой заинтересованности в реформах со стороны правительства и его политических лидеров невозможно переоценить. Страна может вводить антикоррупционные законы или создавать институты из-за давления со стороны спонсоров или международного сообщества, но правительство, не заинтересованное в избавлении от коррупции, всегда найдет пути нейтрализации законов и институтов, которые представляют потенциальную угрозу его политическому контролю. Типичная тактика нейтрализации включает нераспространение информации среди общественности, превращение законов в недействующие из-за того, что не установлены подробные правила и процедуры, и лишение институтов необходимого бюджета, ресурсов и персонала. В регулирующих органах сектора и советах директоров предприятий иногда работают сговорчивые чиновники, на которых можно рассчитывать и которые предугадывают желания правительства и действуют в соответствии с ними. Или же основные посты на предприятиях энергоснабжения и в регулирующих агентствах могут в течение долгого времени оставаться свободными, ведя к неразберихе и отсутствию подотчетности. Указания правительства могут уменьшить независимость регулирующих органов.

Однако одной демонстрации заинтересованности в антикоррупционных мерах недостаточно. Правительству необходимо подкрепить слова делом с помощью последовательных действий, таких как эффективная кампания по улучшению коммуникаций, возглавляемая руководителем высшего звена при поддержке других членов политической элиты, и таким образом придать реформам политическую видимость. Политические лидеры также должны быть готовы обеспечить надлежащую правовую и регулируемую базу для продвижения реформы и назначить людей, известных своей честностью и способностями, на ключевые посты; обеспечить адекватное финансирование на весь период реформ; установить регулярный мониторинг для устранения узких мест, мешающих реформам; поддерживать независимые институты регулирования, основанные для содействия реформам; облегчить исполнение законов, даже когда нарушители имеют политическое влияние.

Заинтересованность руководства предприятия в искоренении коррупции также важна для успеха. Качество и энтузиазм менеджеров, уполномоченных осуществлять стратегии борьбы с коррупцией, являются хорошими индикаторами политической заинтересованности. Инициирование реформ и создание

системы, поощряющей честность и активно противодействующей нарушениям, может потребовать привлечения на предприятие энергоснабжения новых менеджеров. Давление со стороны гражданского общества и международных спонсоров способно подтолкнуть предприятия энергоснабжения к реформам. Инициативы предприятий должны быть полностью поддержаны правительством с помощью пакета законов, институтов и руководящих действий.

Повышение качества управления

Законодательная и регулирующая база является необходимым, но ни в коей мере не достаточным условием усиления подотчетности. Борьба с коррупцией требует действий, выходящих далеко за рамки принятия законов или объявления политики. Она требует качественного управления на всех уровнях общества. Повышение качества управления в электроэнергетике означает насаждение новой культуры среди работников, потребителей и общественности. Повышению качества управления будут сопротивляться все, кому выгодно его отсутствие. К числу этих людей в разной мере и по разным причинам можно отнести политиков, руководителей и сотрудников предприятий энергоснабжения, профсоюзы и некоторые слои населения. Но это только часть проблемы. Жители многих развивающихся стран привыкли к традициям своего общества, включая практику управления использованием ресурсов общин, таких как реки или пастбища. С электроэнергией многие из них познакомились сравнительно недавно и не успели понять и принять законы, относящиеся к ней. Политические партии часто обещают бесплатное (или по номинальной ставке) электричество и попустительствуют неуплате счетов. Нужно время и настойчивость, чтобы изменить отношение и поведение потребителей, сотрудников предприятий энергоснабжения и гражданского общества, которые воспринимают электричество в качестве общественного блага, которым можно пользоваться бесплатно или за символическую плату.

Понятно, что невозможно мгновенно приобрести сторонников реформ. Одни страны идут по пути «шоковой терапии» — резких и масштабных изменений, а другие выбирают постепенный подход к достижению консенсуса. Выбор подхода в значительной степени зависит от социального и политического контекста, точки зрения реформаторов и заинтересованности политических и бюрократических лидеров.

Разработка и осуществление антикоррупционной стратегии

В зависимости от выполнения основных условий, описанных в предыдущих разделах, при борьбе с коррупцией эффективным оказывается ряд мер. Поскольку осуществление антикоррупционной стратегии может потребовать серьезных культурных и поведенческих изменений в государственном управлении и управлении сектором, реформаторам может потребоваться поддержка пассивного большинства. Для этого необходимо искусное политическое управление процессом. Консультации, коммуникации и участие являются важными элементами стратегии, так же как настойчивость, план, подкрепленный адек-

ватными ресурсами, и своевременность. Все это требует определения очередности и приоритетности действий. Разработка антикоррупционной стратегии, расстановка приоритетов и определение последовательности ее осуществления начинается с качественного технического анализа проблемы (рис. 4.1). Стратегия должна строиться с учетом мнения лиц, формирующих общественное мнение, и аналитиков, обладающих глубокими знаниями политэкономии страны и технических операций сектора.

Рис. 4.1. Общая структура процесса осуществления стратегии

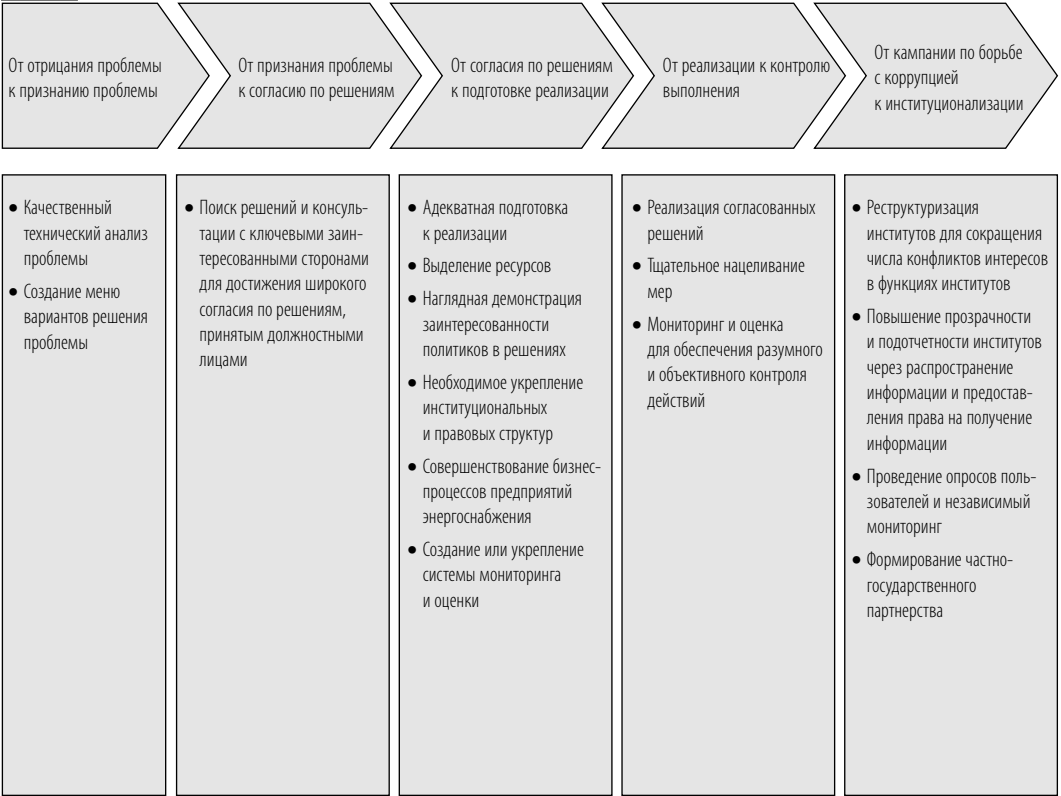


Таблица 4.6. Пять ключевых элементов антикоррупционной стратегии

1. Переход от отрицания проблемы к ее признанию и достижение широкого согласия среди политиков и ключевых заинтересованных сторон

- Аналитическая и диагностическая работа по выявлению причин проблемы, ее серьезности и влияния, а также политических издержек сохранения статус-кво
- Консультации по поводу диагностики с целью создания законных условий осуществления стратегии
- Распространение диагностической информации без обвинений
- Начало информационной кампании с активным и видимым участием политиков высшего уровня

2. Создание коалиции

- Обеспечение личной заинтересованности и участия руководства и сотрудников предприятий энергоснабжения через решение проблем сотрудников

Окончание табл. 4.6

- Получение поддержки реформ со стороны сотрудников
- Улучшение обслуживания клиентов путем создания эффективных центров по работе с клиентами
- Сокращение политических издержек реформ с помощью более целенаправленного, прозрачного, разумного и объективного контроля их выполнения
- Улучшение сервиса должно предшествовать изменению тарифов
- Консультации по важным вопросам с гражданским обществом и при его участии

3. Улучшение бизнес-процессов предприятий энергоснабжения

- Упрощение и кодификация процедур
- Внедрение современных технологий в отдельных областях
- Поощрение эффективности обслуживания клиентов и соблюдения стандартов обслуживания
- Прозрачность закупок

4. Усиление институциональных механизмов подотчетности

- Разделение коммерческой и регулирующей функций
- Усиление подразделений аудита и внутреннего контроля
- Привлечение к суду нарушителей закона и конфискация их незаконного дохода

5. Поощрение участия публики

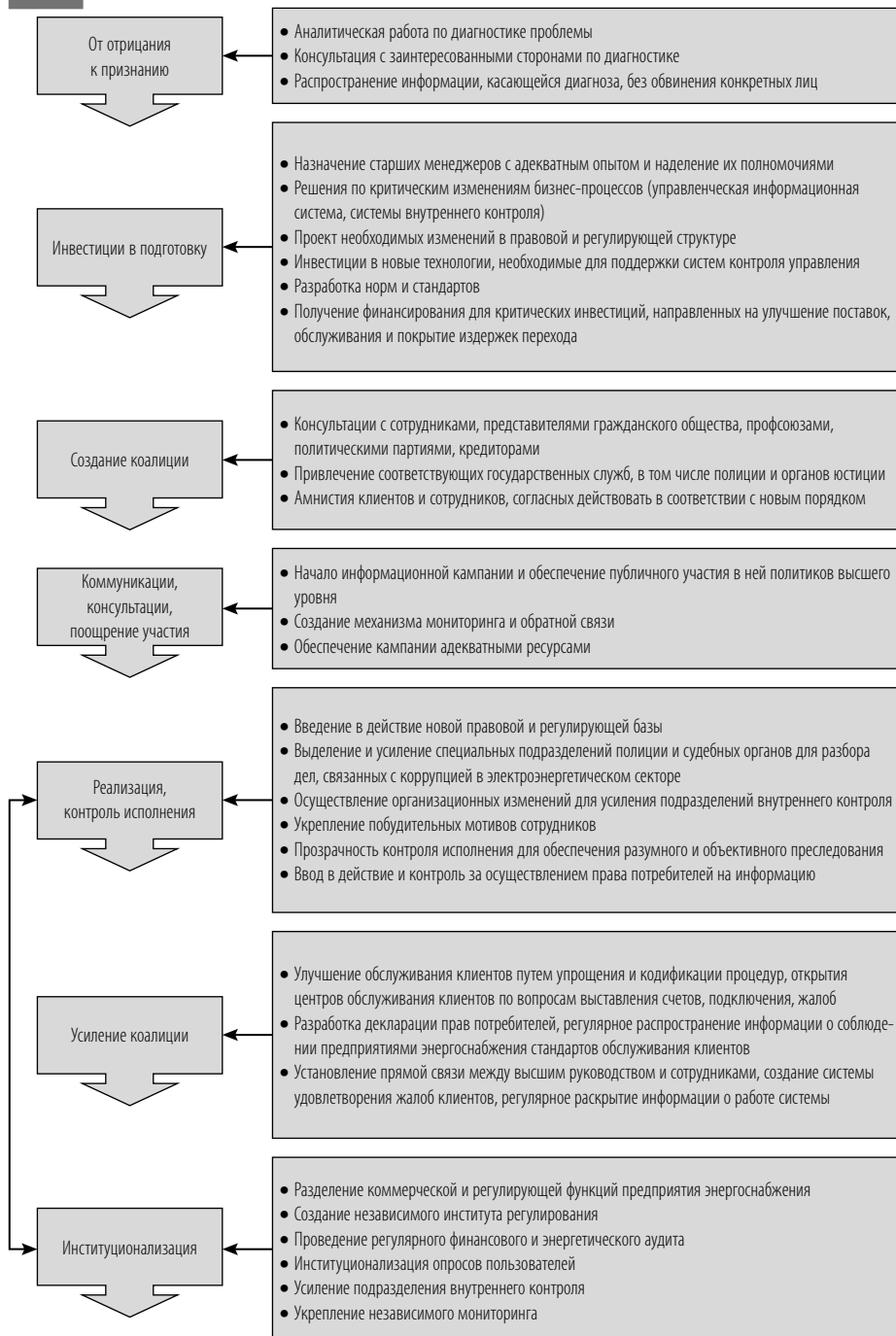
- Поддержка открытых дискуссий по всем важным вопросам
- Институционализация опросов пользователей
- Введение механизма удовлетворения жалоб населения
- Осуществление эффективной программы «Право на информацию»
- Убеждение правительств стран-клиентов в необходимости проведения реформ, подходящих для их стран

Любая успешная антикоррупционная стратегия в коммунальном секторе включает в себя пять ключевых элементов. Они перечислены в таблице 4.6, а их основные компоненты рассмотрены ниже. На рис. 4.2 представлен процесс реализации стратегии, состоящий из семи ступеней, а в приложении 4А описан процесс реализации стратегии, а также уроки, полученные в штате Андхра-Прадеш, Индия.

От отрицания к признанию

Чтобы противостоять отрицанию проблемы или неуместным домыслам о ней, ее серьезности и влиянии, необходима аналитическая работа. Часто проблему намеренно запутывают, чтобы добиться технических решений (таких как дополнительные инвестиции, новые технологии и субсидии), которые удобны с точки зрения политики. Важно, чтобы ключевые лица, ответственные за принятие решений, признали существование проблемы и работали над достижением широкого согласия по диагнозу. Даже если о существовании коррупции всем известно, отсутствие качественной аналитической работы ослабляет «энтузиастов реформ», когда в процессе реализации встречаются трудности, а «оппоненты» быстро консолидируются. Также важно использовать системный подход и не обвинять конкретных лиц, которые сами могут быть жертвами системы. Объективный технический анализ помогает сделать стратегию политически нейтральной.

Рис. 4.2. Общая концепция контроля коррупции в электроэнергетическом секторе



Создание коалиции

Ни одна реформа не будет успешной, если не устранить беспокойности сотрудников по поводу гарантий занятости и карьерного роста. В странах, не имеющих программ помощи людям, потерявшим работу, гарантия получения средств к существованию крайне важна. В результате реформ во многих секторах сокращаются рабочие места, и если люди решат, что реформы могут стоить им работы, они будут упорно сопротивляться изменениям. Безоговорочное заявление политических руководителей о том, что реформы не приведут к сокращению персонала, вместе с необходимым финансированием причитающихся работникам выплат абсолютно необходимо для принятия реформ населением. Привлекательный пакет при уходе по собственному желанию может помочь при сокращениях. Однако квалифицированных сотрудников следует удерживать, предлагая им возможности карьерного роста и повышение зарплаты. Иногда этот вопрос можно решить путем организации конкурсов на замещение новой руководящей должности и привязывания зарплаты к рыночному уровню и результатам деятельности.

Создание рабочей атмосферы, способствующей карьерному росту сотрудников, может обеспечить постоянную заинтересованность работников в реформах. Неверно полагать, что все сотрудники предприятий энергоснабжения вовлечены в коррупцию. Обычно существует небольшая часть безнадежно коррумпированных работников, небольшая часть работников, борющихся с коррупцией в системе, и большинство, безразличное к проблеме или пассивно коррумпированное. К последней группе относятся работники, которые молча соглашались с системой искаженных стимулов, где коррупция остается безнаказанной, а иногда даже вознаграждается. Следует ввести объективную совместную систему оценки деятельности, программы обучения для повышения квалификации сотрудников, продвижение на основе заслуг и стимулы, привязанные к результатам деятельности. За мелкие преступления, особенно связанные с коррупцией и сговором, следует ввести наказания. Прозрачная система перевода сотрудников и ограничение свободы действия менеджеров могут сократить политическое вмешательство и воспрепятствовать возникновению коррупционных связей между персоналом предприятия энергоснабжения, нечестными потребителями и местными политиками.

Прямая коммуникация между высшим руководством и персоналом является очень эффективным способом обеспечения сотрудников свежей и точной информацией из первых уст. Такая коммуникация может принимать форму регулярных информационных бюллетеней, содержащих обращение генерального директора предприятия к сотрудникам по важной проблеме, вопросы и письма от сотрудников вместе с ответами и разъяснениями руководства, просьбы к сотрудникам высказать свое мнение по вопросам работы предприятия, а также новости о ходе реформ. Заслуживающие доверия коммуникация и действия руководства помогают получить поддержку большинства сотрудников, которые иначе испытывают противоречивые чувства в связи с борьбой с коррупцией.

Улучшение бизнес-процессов предприятий

Первым шагом на пути к совершенствованию методов ведения бизнеса предприятиями энергоснабжения является упрощение процедур. Многих потребителей сбивают с толку объемные и непонятные формы, которыми пользуются коммунальные предприятия. Это ставит их в зависимость от милости посредников и сотрудников предприятия, у которых может возникнуть соблазн вступить в сговор. Отсутствие ясности в процедурах (например, неопределенность того, что именно нужно предприятию, чтобы подключить нового клиента или починить счетчик) часто заставляет потребителя по несколько раз приходить в офис предприятия и терпеть неудобства. Упрощение форм и процедур уменьшает эти трудности, экономит время сотрудников и повышает удовлетворенность клиентов.

Следует кодифицировать внутренние процедуры и четко определить обязанности. Внутреннюю операционную политику, бизнес-процедуры и процессы принятия решений редко пересматривают и обновляют, и со временем они теряют внутреннюю логику. Кроме того, отсутствие ясности ведет к нарушению процедур. Предприятия должны периодически пересматривать и обновлять свои процедуры и информировать сотрудников об изменениях в процессе дополнительного обучения, которое может понадобиться для избавления от путаницы и повышения эффективности.

Предприятиям энергоснабжения выгодно использование современных технологий. Полная база данных потребителей, связанная с управленческой информационной системой, может повысить эффективность и уменьшить мошенничество. Программное обеспечение типа «инструмента для анализа информации о клиентах» может помочь в отслеживании хищений и неплательщиков. Многие предприятия энергоснабжения используют дистанционное измерение, предоплаченное потребление, выписку и оплату счетов на месте и дистанционный контроль подстанций. Расходы на внедрение новых технологий компенсируются повышением эффективности работы всего предприятия. В развивающихся странах набирает популярность оплата счетов с использованием электронных каналов и чеков. Предприятиям следует поощрять такие методы оплаты, так как они улучшают денежный поток и уменьшают масштаб коррупции. Для лучшего обслуживания клиентов можно использовать такие технические нововведения, как бесплатные телефонные номера, веб-сайты или SMS-приложения.

Предприятия энергоснабжения также могут повысить эффективность и искоренить коррупцию, передавая некоторые услуги на аутсорсинг. Аутсорсинг управленческих функций оказался не слишком успешным в данном секторе, но многие предприятия энергоснабжения с успехом используют контракты на основе результатов деятельности для аутсорсинга таких услуг, как снятие показаний счетчиков, подготовка и доставка счетов. Среди характеристик, которые делают аутсорсинг привлекательным, — большая гибкость в работе, меньшие расходы и более жесткая дисциплина. Сопротивление со стороны персонала и профсоюзов часто может подрывать эффективность подобных инициатив, но правильно структурированные альтернативные механизмы могут

оказаться успешными, как показали некоторые франчайзинговые компании в сельских районах индийского штата Орисса⁵.

Контракты, особенно крупные, на покупку оборудования, топлива или электроэнергии связаны со значительными денежными суммами и представляют собой сферу, где процветает коррупция. Эффективная антикоррупционная стратегия должна сделать процесс закупок прозрачным. В этой области с помощью технологий можно добиться значительных качественных улучшений.

Приоритетным шагом должно стать создание веб-сайта, на котором регулярно выкладывается и обновляется информация о принципах заключения контрактов и процедурах предприятия энергоснабжения, деталях готовящихся контрактов и выполнении подписанных контрактов. Использование сайта для подобных целей оказалось более действенным и экономичным методом, чем, например, публикация информации в газетах или размещение на доске объявлений.

Предприятие должно иметь ясный перечень принципов заключения контрактов. Естественно, они могут быть разными на разных предприятиях и время от времени меняться. Хотя открытые конкурентные торги являются абсолютной необходимостью, некоторые предприятия энергоснабжения в ответ на государственную политику могут резервировать контракты определенного типа или размера для местных игроков, а все прочие выставлять на открытые национальные и международные конкурентные торги. Многосторонние агентства по оказанию помощи, такие как Всемирный банк, поддерживают международные конкурентные торги, за исключением небольших контрактов, для которых приемлемы национальные торги, но некоторые двусторонние спонсоры могут ограничивать конкуренцию страной-кредитором и страной — получателем помощи. Предприятия энергоснабжения могут иметь списки допущенных поставщиков и продавцов на конкретные периоды для конкретных товаров или услуг. Некоторые составляют черные списки подрядчиков или поставщиков, демонстрирующих плохие результаты. Многие предприятия в неотложных случаях проводят тендеры на краткосрочные контракты. Предварительный отбор подрядчиков для крупных или технически сложных работ — довольно распространенное явление. Так же как и «двухэтапные конкурсы», предусматривающие подачу технического и финансового предложений. На некоторых предприятиях предусматривается процедура переговоров с участниками торгов. Все это вопросы политики, которые могут значительно варьировать на разных предприятиях и в разных странах, однако в любом случае информация о них должна широко распространяться и быть легко доступной любому заинтересованному лицу.

По каждому конкретному контракту на веб-сайте должна быть ясная и однозначная информация относительно критериев предварительного отбора для участия в этом контракте; объемов, технических требований и сроков завершения этапов работ; любая другая информация, касающаяся места проведения работ, состояния почв и рельефа местности; а также полный перечень контрактной документации, которая сделает ненужным визит в офис предприятия. Важно, чтобы тендерную документацию можно было получить через Интернет и чтобы она принималась наравне с выданной на предприятии.

Публикация всей связанной с контрактом информации на веб-сайте служит защитой от изменения правил игры после начала процесса. В число других методов, способствующих повышению прозрачности процедур заключения контрактов, входит принятие стандартов, разработанных соответствующим бюро, инспекция работ и оборудования третьей стороной перед осуществлением платежей, помощь квалифицированных консультантов на различных этапах сложных контрактов, финансирование работ в соответствии с графиком, своевременные платежи подрядчикам и регулярные проверки работ высшим руководством.

Усиление институциональных механизмов подотчетности

Для усиления подотчетности можно предпринять несколько шагов.

Разделение регуливающей и коммерческой функций

Для обеспечения справедливости игроков следует отделить от арбитров, но на государственных предприятиях энергоснабжения этот принцип постоянно нарушается. Очень часто предприятия регулируют технические стандарты, а также конкуренцию по отношению к самим себе, например инвестиции потребителей в автономные генераторы. Министерство, отвечающее за работу государственных предприятий энергоснабжения, также может отвечать за регулирование сектора. Разделение регуливающей и коммерческой функций и обеспечение независимости и подотчетности регулирующих институтов должны быть основными элементами любой антикоррупционной стратегии.

Независимый режим регулирования

Создание эффективного режима регулирования, независимого от правительства, требует коренного изменения позиции правительства, которое всегда контролировало, прямо или через принадлежащие ему предприятия, весь энергетический сектор. Ниже перечислены важнейшие характеристики независимого режима регулирования.

- Режим должен устанавливаться законодательно (не административным решением) с ясным определением роли регулирующего органа, процедуры его формирования, условий работы, полномочий, привилегий и обязанностей.
- Бюджет регулирующих органов должен быть независимым, а финансирование защищенным.
- Все регулирующие процедуры (лицензирование, установления тарифов, удовлетворения жалоб и т. п.) должны быть четко определены, информация о них должна широко распространяться, а степень вмешательства правительства в процесс регулирования должна быть четко указана в законе.
- По всем решениям, относящимся к регулированию, должны даваться подробные разъяснения, решения должны приниматься в результате прозрачного

и открытого для всех заинтересованных сторон процесса. Должна существовать возможность обжалования решений на апелляционной комиссии.

- Решения должны подкрепляться правовыми санкциями за невыполнение.
- Информация о режиме регулирования должна быть доступна гражданскому обществу и изложена понятным языком.
- Права и обязанности предприятия и потребителей должны четко излагаться, широко распространяться, подвергаться строгому мониторингу, а их выполнение должно жестко контролироваться.
- Регулирующие решения должны быть предсказуемыми и своевременными.
- Регулирующие органы должны отчитываться в своих действиях. Необходимо установить механизмы обжалования регулирующих решений.

Подчеркнем, что создание независимого режима регулирования само по себе не оказывает заметного влияния на коррупцию. Чтобы регулирование стало эффективным, необходимо выполнение ряда других условий. Например, правительство должно назначать в регулирующие органы подходящих людей, давать им достаточную финансовую автономию для выполнения работы и демонстрировать готовность поддерживать регулирующие решения, даже когда они неудобны с политической точки зрения.

Декларации прав потребителей

Право на информацию, закрепленное в законе, выполнение которого контролируется регулирующими институтами, может уменьшить непрозрачность и злоупотребления свободой действий со стороны предприятий энергоснабжения. Декларации прав потребителей, когда информация о них распространяется и их выполнение контролируется, помогают улучшить управление. В таких декларациях перечисляются права и обязанности потребителей и провозглашается право на получение качественных услуг от предприятия. В подобном документе могут содержаться стандарты для предприятий по оказанию различных услуг, уровень платы за них и сроки предоставления. Регулирующие органы обычно имеют полномочия штрафовать предприятия за отклонение от указанных в декларации норм. Хорошо информированная и обладающая полномочиями общественность, имеющая право критически оценивать работу предприятия, является действенной защитой от коррупции.

Регулярный финансовый аудит

Регулярные аудиторские проверки являются обязательным требованием ко всем предприятиям энергоснабжения, государственным и частным. Большинство предприятий также имеют системы и внутреннего, и внешнего аудита. Однако предприятия с самым слабым управлением придают мало значения аудиторским проверкам и не торопятся принимать меры по их результатам. Предприятия энергоснабжения с корпоративной структурой должны иметь аудиторский

комитет из независимых директоров, наделенных правом контролировать все виды деятельности предприятия и запрашивать информацию у любого сотрудника. Аудиторские комитеты должны отчитываться перед советом директоров, а действия, предпринятые по их рекомендациям, включаться в повестку дня заседаний советов директоров.

Нормы и стандарты

Круг обязанностей регулирующих органов должен включать установление технических стандартов генерирования, передачи и распределения, утверждение норм операционной эффективности предприятий энергоснабжения и регулярный анализ результатов деятельности. В стандартах коммерческой эффективности может быть указано время, которое занимает подключение нового потребителя, определение неисправности или замена счетчика. Предприятиям может предоставляться время для перехода на установленные стандарты результативности. Стандарты, как технические, так и коммерческие, должны доводиться до сведения потребителей, чтобы те могли требовать от предприятия энергоснабжения качественного обслуживания. Эти документы, обеспечивающие объективную базу для оценки деятельности предприятий, являются важным средством обеспечения подотчетности.

Взыскания для нарушителей

Сотрудники предприятий энергоснабжения участвуют в сговорах или помогают осуществлять хищения электроэнергии только при согласии потребителей. Закон должен предусматривать взыскания и за хищения электроэнергии, и за попустительское отношение к таким действиям. Чтобы положить конец бездействию агентств, отвечающих за контроль исполнения законов, правительства некоторых стран учредили специальные полицейские участки и ускоренные суды. Периодические издержки на такие механизмы невысоки, и их можно покрыть с помощью тарифов⁶.

Конфискация активов

Принятие законов о конфискации активов, полученных в результате коррупционной деятельности, и контроль за их выполнением дает мощный сигнал потенциальным нарушителям. Это также помогает государству вернуть незаконно присвоенные ресурсы.

Регулярный энергетический аудит

Бизнес-процесс, приводящий в соответствие количество произведенной и проданной энергии с деньгами, полученными от потребителей, сокращает масштаб мошенничества и помогает закрепить ответственность за сотрудниками различных уровней. Четырехступенчатый процесс согласования генерирования, выставления счетов, получения платежей и перечисления денег в казну должен быть стандартным для управления предприятием. Точные и регулярные

измерения на стыках между генерированием и передачей электроэнергии и передачей и распределением, а также в помещениях потребителей является предварительным условием согласования. Стоимость этих измерений (встроенных в довольно простые, но эффективные управленческие информационные системы) зависит от многих факторов, по опыту период окупаемости подобных инвестиций обычно не превышает двух лет. Оценку убытков независимым аудитором, заключившим договор с регулирующим органом и публикующим свои заключения, можно использовать для установления тарифов и ориентиров для показателей деятельности предприятия, оказывая давление и на предприятие, и на правительство с целью усиления их подотчетности.

Институционализация опросов потребителей

Общественный отклик, полученный с помощью опросов, является действенным инструментом обеспечения подотчетности. Результаты опросов потребителей дают предприятиям ясное представление о предоставляемых ими услугах. Опросы могут проводить сами предприятия, потребительские организации, неправительственные организации или регулирующие агентства. Расходы на опросы могут варьировать в зависимости от размера выборки, опросного листа и выбранного метода опроса (поквартирный или электронный). Предприятия энергоснабжения и регулирующие органы должны институционализировать периодические опросы пользователей.

Механизмы удовлетворения жалоб клиентов

Всем предприятиям энергоснабжения следует создать эффективные механизмы удовлетворения жалоб клиентов, ориентированные на различные типы обращений, и комиссию, способную разобраться с ними, установить сроки рассмотрения жалоб и сформировать апелляционную комиссию для решения неулаженных вопросов. Доверие общественности к предприятию энергоснабжения можно повысить с помощью публикации информации, касающейся полученных, удовлетворенных и находящихся на рассмотрении жалоб. Сетевые технологии позволяют клиентам отслеживать статус своих жалоб и требовать объяснение задержек от сотрудников предприятия. Также полезно назначить посредника по разбору претензий к действиям предприятий энергоснабжения для урегулирования жалоб, с которыми не могут справиться сами предприятия. Судам по защите прав потребителей также можно предоставить полномочия по разрешению споров между потребителями и предприятиями энергоснабжения, хотя в зависимости от законодательства регулирующие органы, в ведении которых находится предприятие, могут взять эти вопросы на себя.

Подразделения внутреннего контроля

Подразделение внутреннего контроля (иногда называемое подразделением активного наблюдения) на предприятии энергоснабжения, имеющее необходимый персонал и право запрашивать документы и расследовать деятельность

представителей предприятия, может эффективно предотвращать коррупцию. Его должно возглавлять высшее должностное лицо с определенным сроком полномочий, работающее на предприятии или приглашенное со стороны. Однако необходимо следить, чтобы подразделение внутреннего контроля не превратилось в еще один источник коррупции или неэффективный бюрократический отдел, запугивающий менеджеров и сотрудников.

Независимый мониторинг

Деятельность предприятий энергоснабжения следует регулярно контролировать, а результаты обнародовать на благо потребителям и другим заинтересованным лицам. Надежность подобного мониторинга можно увеличить, если он будет осуществляться регулирующим органом или беспристрастным экспертным советом.

Поощрение участия публики

Развивающиеся страны часто не в полной мере признают или используют возможности гражданского общества по улучшению управления. Население следует вовлекать в решение вопросов через создание, например, постоянных комитетов (с которыми необходимо консультироваться по различным аспектам), специальных комитетов (которые формируются для решения конкретных проблем), через общественные слушания, проводимые регулируемыми органами (по таким вопросам, как тарифы, лицензирование, инвестиции, финансирование, крупные контракты и анализ результатов деятельности предприятий), дни открытых дверей, неправительственные организации и круглые столы в СМИ. Использование местных наречий на этих форумах, а также в документах, предназначенных для информирования (уведомления, стандарты работы, механизмы удовлетворения жалоб, права потребителей) или для использования (счета, формы заявлений, уведомления об отключении), стимулирует участие публики и сокращает необходимость в посредниках.

Важным аспектом участия публики является возможность устранения разногласия между тем, что люди хотят, и тем, как их представители интерпретируют эти пожелания. Например, если предложить выбор между бесплатными, но непредсказуемыми поставками электричества с перегорающими трансформаторами и вероятностью отсутствия воды в самый нужный момент и качественными поставками энергии по доступной цене, большинство фермеров выберет последний вариант. Если дать потребителям реальное право голоса, это поможет уменьшить влияние лоббистов «бесплатной энергии», которые якобы говорят от их лица. Коррупция — глубоко укоренившееся и всепроникающее явление, но с ней можно успешно бороться путем передачи потребителям и гражданскому обществу полномочий через доступ к информации и возможность участвовать в формировании политики и принятии решений. Потребители и организации гражданского общества, действующие совместно с представителями предприятия энергоснабжения, могут сформировать мощную и эффективную коалицию против коррупции.

Роль спонсоров и многосторонних агентств

Раньше реформы в энергетическом секторе в основном были направлены на такие аспекты, как отраслевая и рыночная структура, акционирование и приватизация. Подобный подход не учитывал того, что многие болезни сектора являются результатом игнорирования других сторон управления. Сейчас растет понимание того, что изменения в государственном и корпоративном управлении должны быть неотъемлемой частью процесса акционирования, коммерциализации и приватизации (если не предшествовать ему). Учитывая, что интерес частного сектора к предприятиям энергоснабжения в развивающихся странах падает, для правительств и спонсоров важно совершенствование управления и подотчетности предприятий.

Большинство действий по борьбе с коррупцией, представленных здесь, можно осуществить при скромном уровне расходов. Однако в некоторых случаях могут потребоваться инвестиции в инфраструктуру с целью повышения качества поставок и обслуживания потребителей. Многие институциональные механизмы (такие как аудит и внутренний контроль) уже существуют. Просто необходимо сократить политические издержки реформ с помощью инноваций и поэтапного подхода к изменениям; повысить политические издержки сохранения статус-кво с помощью передачи полномочий потребителям и гражданскому обществу через повышение доступности информации; обеспечить финансирование расходов переходного периода таким образом, чтобы окупаемость и повышение эффективности шли бок о бок.

Независимо от формы собственности и корпоративной структуры предприятий энергоснабжения спонсоры играют важную роль в искоренении коррупции, побуждая страны-клиенты вводить законы, учреждать институты и принимать процедуры по улучшению управления. Например, постоянная ощутимая поддержка, оказываемая Всемирным банком и Министерством международного развития Великобритании правительству индийского штата Андхра-Прадеш и его предприятиям энергоснабжения, сыграла важную роль в истории успеха, рассказанной в приложении 4А. Терпение, упорство и понимание местных условий со стороны спонсоров могут уменьшить политизированность осуществляемых решений. Спонсорам также следует разрабатывать стратегии с учетом конкретного места и времени, консультируясь с правительством-клиентом, и не полагаться на широкие стратегии, основанные на модели, которая сработала в другом месте и в другой социальноэкономической обстановке⁷. При разработке стратегий реформирования спонсорам также следует помнить, что действовать надо, не задевая достоинства членов правительства-клиента и их национальную гордость.

До начала кампании по искоренению коррупции важно проанализировать интересы сторон. Одним из важных аспектов является несовпадение политических издержек и выгод от реформ во времени — издержки возникают сразу, а выгоды проявляются гораздо позже, учитывая, что политики предпочитают принимать краткосрочные решения. Кроме того, получатели выгод распылены, а заинтересованные группы действуют более слаженно и захватывают политическое пространство. Невозможно, не нужно и не следует игнорировать вопросы политэкономии.

В этой главе мы попытались идентифицировать уязвимые места и бенефициариев коррупции и собрать примеры успешных кампаний против коррупции в электроэнергетическом секторе. Чтобы институционализировать преимущества кампаний, нужно иметь наготове план и выделенные ресурсы. Мы также предложили некоторые методы успешной борьбы с коррупцией (если не ее искоренения). Многие из сказанного не ново, не слишком дорого или сложно для осуществления. Однако это напоминает нам, что вместо заламывания рук нужно действовать и побеждать коррупцию, конечно, если мы заинтересованы и хотим этого.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4А

Два примера из жизни Андхра-Прадеш, Индия: контроль хищений электричества в компаниях, занимающихся его распределением

Многие развивающиеся страны сталкиваются с хищениями электричества на государственных предприятиях энергоснабжения (Bhatia and Gulati, 2004). В Индии хищения электроэнергии ежегодно приносят убытки в размере \$4,5 млн, что составляет около 1,5% ВВП страны. Кто страдает от этих убытков? Честные потребители, неимущие и люди, не имеющие влиятельных связей, которые расплачиваются за высокие тарифы, неэффективность системы и ненадежность поставок электричества.

Что мешает правительствам уменьшить хищения электроэнергии? Корыстные интересы таких лиц, как политики, бюрократы, лидеры профсоюзов, сотрудники предприятий и потребители. Из-за политического вмешательства и слабой подотчетности государственные коммунальные предприятия имеют мало стимулов для улучшения работы. Выходом могла бы стать приватизация, но высокий политический риск, низкая окупаемость при существующих тарифах и широкомасштабные хищения делают бизнес по распределению электроэнергии в развивающихся странах непривлекательным для частного сектора.

Могут ли предприятия повысить эффективность, находясь в государственной собственности? Да, как показывает пример Андхра-Прадеш, где государственные энергетические компании сократили хищения и убытки.

Предыстория

Электроэнергетическое управление штата Андхра-Прадеш, государственное вертикально интегрированное предприятие энергоснабжения, обслуживающее около 12 млн потребителей, в 1990-х гг. несло тяжелые постоянно растущие убытки, составившие к 1997 г. 40 млрд рупий (\$0,9 млн). Операционные и финансовые показатели предприятия ухудшались, неблагоприятно сказываясь на поставках энергии. Субсидии на энергию достигли 1,6% ВВП штата, в то время как государственные расходы на здравоохранение и образование упали с 4,7% ВВП в 1987 г. до 3,6% в 1998 г.

В 1998 г. правительство Андхра-Прадеш выступило с инициативой проведения всесторонней реформы энергетического сектора — поэтапной программы

введения новых правовых, регулирующих и институциональных рамок; создания новой отраслевой и рыночной структуры; приватизации распределения электроэнергии. Для начала в Андхра-Прадеш приняли закон о реформе электроэнергетического сектора, разделили предприятие энергоснабжения на одну компанию по генерированию электричества, одну компанию по его передаче и четыре компании, занимающиеся распределением и поставками, а также создали независимую регулирующую комиссию, отвечающую за лицензирование, установление тарифов, повышение эффективности и развитие конкуренции.

Новые предприятия по распределению электроэнергии унаследовали слабую систему учета энергии и процветающие хищения, что вместе с утечками доходов и прочими факторами ухудшало финансовые показатели. В 1999 финансовом году лишь на 42% электроэнергии, поставленной в систему распределения, были выставлены счета на основе показаний счетчиков. Баланс составлялся из расчета обслуживания примерно 2 млн клиентов, живущих в сельской местности и не имеющих счетчиков, или на основе убытков от передачи и распределения. Не поддающиеся проверке показатели продаж и убытков позволяли предприятиям маскировать неэффективность и хищения и таким образом отвлекать внимание общественности от своей низкой эффективности, скрывать политическую и бюрократическую коррупцию и мешать общественным дебатам на тему субсидий в сельском хозяйстве. Хищения осуществлялись несколькими способами, включая незаконные подключения к линиям электропередач, «скручивание» счетчиков и подключение в обход, часто при попустительстве сотрудников предприятий энергоснабжения. Утечки доходов происходили из-за недостатков процедур измерения, выставления счетов и сбора платежей, систем внутреннего контроля и контроля осуществления политики отключений.

Первым шагом реформы стал переход от отрицания проблемы хищений к ее признанию. Программа энергетического аудита дала более реалистичные данные по убыткам в области передачи и распределения (38% в 1999 финансовом году против 18% по прежним оценкам) и признала «нетехнические убытки» — эвфемизм, используемый для обозначения хищений. Ожидания общественности, связанные с программой реформ и проверкой регулирующего органа, увеличившие подотчетность, сделали хищения и убытки объектом общественного внимания. В январе 2000 г. правительство начало масштабную кампанию по контролю хищений.

План

План предусматривал четыре меры: принятие нового закона, направленного на борьбу с хищениями электричества, усиление механизмов контроля исполнения законодательства, реорганизацию антикоррупционной функции на предприятиях и перестройку бизнес-процессов с целью улучшения управленческого контроля и обслуживания клиентов.

В июле 2000 г. правительство штата внесло поправки в Закон Индии об электричестве 1910 г., в соответствии с которыми хищения электричества стали

считаться подсудными преступлениями и строго караться. Отдельный закон, беспрецедентный для Индии, предусматривал тюремное заключение и штрафы для нарушителей, разрешал созыв специальных судов и трибуналов для ускоренного судопроизводства и признавал сговор сотрудников предприятия уголовным преступлением.

Заблаговременная подготовка позволила правительству организовать специальные суды и апелляционные трибуналы сразу после вступления в силу нового закона. Зоны обслуживания предприятий энергоснабжения поделили на 24 округа, границы которых совпадали с административными районами штата. В каждом округе организовали специальный суд и полицейский участок, чтобы обеспечить быстрое выявление и судебное преследование хищений электричества. Полиция штата и антикоррупционные подразделения других департаментов правительства помогли сотрудникам предприятий в инспекциях с целью контроля хищений.

Правительство также выступило с инициативой институциональных изменений на предприятиях энергоснабжения. Отдел по борьбе с коррупцией при передаче и распределении электроэнергии усилили, повысив статус его главы с совещательного до руководящего в совете директоров и изменив организационную структуру для улучшения координации с другими отделами. Процедуры отдела по борьбе с коррупцией упростили и сделали прозрачными. От инспекторов потребовали на месте предоставлять клиентам отчет об инспекции с идентификационным номером и держать под рукой пронумерованные квитанции для приема штрафов. Полицейские участки обязали извещать общественность обо всех случаях хищений. Новая система слежения должна была держать под контролем процесс от инспекции до уплаты штрафа или судебного преследования. В кампании по контролю хищений по всему штату приняло участие более 2000 инспекционных команд.

Для перестройки бизнес-процессов была разработана новая система управленческого контроля, «инструмент для анализа информации о клиентах». Система содержала централизованную базу данных клиентов для анализа показателей счетчиков, выставления счетов и сбора платежей, что обеспечивало мониторинг деятельности персонала и ее сравнение с плановыми показателями и позволяло генерировать управленческие отчеты, помогающие определять корректирующие действия. Более оперативная обработка данных и создание отчетов позволили быстро предпринимать необходимые меры.

Ключевой возможностью системы было создание профилей риска клиентов на основе истории их платежей, которые позволили работникам предприятия расставлять приоритеты и уделять повышенное внимание неплательщикам. Если раньше для обнаружения нескольких нечестных потребителей инспекция проводилась в целом квартале, то новая система дала возможность проводить целевые инспекции высоко убыточных неплатящих клиентов и районов. Изменение подхода с «проинспектировать и обнаружить» на «обнаружить и проинспектировать» значительно повысило раскрываемость нарушений. Что самое важное, система уменьшила отчужденность клиентов, которых перестали тревожить постоянными рейдами полиции и обысками в квартале.

Консультации с заинтересованными сторонами

Правительство развернуло коммуникационную программу с использованием объявлений в прессе, плакатов и видеороликов и программу пропаганды, предусматривающую визиты специальных команд и регулярные собрания общест-венности с участием менеджеров предприятий энергоснабжения. В програм-ме пропаганды участвовало более 600 команд, которые проводили собрания в муниципалитетах всех населенных пунктов, насчитывающих более 200 жите-лей. Команды информировали людей о новом законе и наказаниях за хищения электричества и давали возможность всем присутствующим на месте получить законное подключение после уплаты сбора за подключение. Они также объ-ясняли причины ухудшения финансовой ситуации на предприятии энерго-снабжения и влияние хищений электроэнергии на ее стоимость и тарифы.

Кроме того, команды проводили консультации с профсоюзами по поводу отнесения сговора персонала предприятия энергоснабжения к уголовным пре-ступлениям. Заверения в том, что старые случаи не попадут под действие нового закона, помогли заручиться согласием профсоюзов на применение карательных мер к сотрудникам, уличенным в сговоре в будущем. Надежность коммуника-ции и решимость правительства бороться с хищениями была продемонстриро-вана, когда некоторым лицам, имеющим политическое влияние (включая члена законодательного органа), было предъявлено обвинение в хищениях электри-чества. Дела получили ход, и доказательства того, что новый закон распростра-няется даже на наиболее влиятельных лиц и что представители коммунальной сферы ограждены от давления правительства и политиков, обеспечили програм-ме широкую поддержку общественности и сотрудников предприятий.

Обеспечение адекватных ресурсов

На рекламу, проведение собраний общественности, закупку качественных счет-чиков и инструментов для дистанционного снятия показаний, а также освоение современных коммуникационных технологий было выделено адекватное фи-нансирование. Все это помогло поддержать импульс и доверие к изменениям.

За два года у потребителей было установлено более 2 млн качественных счетчиков электроэнергии по сравнению со средним показателем 600 000 в год в прошлом. Крупным потребителям энергии установили высокоточные счетчи-ки, а мелким — старые, но откалиброванные. Для поддержки энергетического аудита на всех 11-киловольтных фидерах установили электронные счетчики с записывающими устройствами и возможностью снятия данных через си-стему спутниковой связи. Хотя потребление сельскохозяйственных клиентов по-прежнему по социополитическим причинам не измерялось, счетчики уста-новили на обслуживающие их трансформаторы, чтобы лучше оценивать объем поставок в сельскохозяйственный сектор.

Расстановка приоритетов

На начальной фазе программа контроля хищений концентрировалась на более крупных потребителях. Для поставок крупным промышленным клиентам были

построены специальные фидеры и установлены высококачественные, защищенные электронные счетчики. Трансформаторы поместили в защитные ящики. Инспекторов обеспечили инструментами для считывания показаний счетчиков, позволяющими скачивать данные за месяц, выявлять клиентов, чье месячное потребление отличалось более чем на 2%. Ошибки в измерении и выставлении счетов были обнаружены примерно у 15% промышленных потребителей и у 10% коммерческих потребителей, проверенных в 2001 финансовом году (23 000 и 36 000 соответственно). Для бытовых потребителей инспекции сосредоточили на 11-киловольтных фидерах с высоким уровнем убытков и 114 городках, на которые приходилось 53% потребления и 60% доходов.

Приобретение сторонников изменений

Высокий приоритет также был присвоен решению проблем задержки подключения и некачественного обслуживания клиентов — двум основным причинам недовольства клиентов. Предприятия энергоснабжения ввели систему выписки и оплаты счетов на месте, которая позволяла производить снятие показаний счетчика в присутствии клиентов и таким образом минимизировала жалобы на неправильность счета, организовали специальный офис в каждом операционном округе для выдачи разрешений на новые подключения и разбора жалоб клиентов и открыли удобно расположенные центры оплаты (в сельской местности создали передвижные центры оплаты). Предприятия энергоснабжения также открыли центры компьютеризированного обслуживания клиентов, работающие по принципу «одного окна», для обработки жалоб, получения платежей и последующей работы с проблемами поставки электричества.

Мониторинг результатов

Кампания тщательно контролировалась, в том числе на высшем уровне в правительстве. Все районные офисы были связаны со штаб-квартирой через систему спутниковой связи для быстрой передачи данных. Районные администраторы и инженеры представляли ежедневные отчеты о количестве приведенных в порядок подключений и суммах полученных платежей. Информационную систему, разработанную для мониторинга кампании, улучшили, интегрировали в системы управления компаний и продолжают использовать для мониторинга.

Результаты

Кампания значительно повлияла на прибыль предприятий. Количество ежемесячно выставляемых счетов заметно увеличилось, а уровень сбора платежей достиг более 98%. Убытки при передаче и распространении сократились примерно с 38% в 1999 г. до 26% в 2003 г., в основном благодаря контролю за хищениями, в процессе которого предприятия энергоснабжения легализовали 2,25 млн незаконных подключений. Кроме того, контроль за исполнением нового закона, направленного на противодействие хищениям, оказался эффективным. К 218 сотрудникам применили дисциплинарные взыскания, а против

87 сотрудников, предположительно причастных к хищениям электричества и незаконному присвоению средств и материалов, возбудили уголовные дела. В течение первых трех лет после введения закона власти рассмотрели более 150 000 дел о хищениях электроэнергии по сравнению с 9200 в предыдущие 10 лет и арестовали более 2000 неплательщиков.

С учетом ограниченной коммерциализации, глубоко укоренившихся традиционных прав и политизированности управления в электроэнергетическом секторе усилия по контролю хищений электричества, предпринятые в Андхра-Прадеш, впечатляют. Программа, которой идет четвертый год, претерпела изменения. Сохранит ли она устойчивость к политическому вмешательству, покажет время. Всегда существует риск отрицательного влияния популистской избирательной политики на управление и подотчетность. Однако программа предусматривает действия, которые вместе с сильной политической заинтересованностью являются основой поддержания любой подобной инициативы.

- Приобретение сторонников изменений путем эффективной коммуникации с основными заинтересованными сторонами и укрепления доверия к заявлениям правительства в результате принятия адекватных ответных действий.
- Изменение правовой базы и механизмов контроля исполнения законодательства, направленное на устранение правовых преград и предоставление полномочий правоохранительным органам.
- Обеспечение справедливости и беспристрастности карательных мер, легализация незаконных подключений.
- Институционализация новых бизнес-процессов путем освоения современных технологий, улучшения управленческих информационных систем и введения новых систем управленческого контроля.
- Изменение побудительных мотивов менеджеров и персонала через наказание сговоров и плохих результатов деятельности.

Бангладеш: подход к привлечению потребителей

Сельское электроэнергетическое управление Бангладеш (Bangladesh Rural Electricity Board — REB) начало свою работу в январе 1978 г. REB электрифицировало сельские районы с помощью независимых ассоциаций пользователей Palli Bidyut Samitis (PBS). К 2002 г. REB и 67 PBS совместно установили 96 000 км распределительных линий, построили 165 подстанций и обеспечили энергией приблизительно 22 млн сельских жителей. Проект электрификации сельской местности с самого начала получал техническую помощь от Национальной кооперативной ассоциации по электрификации сельских районов США и льготные ссуды от Агентства международного развития США (Nexant, 2000). В течение 2002 г. проект также получил помощь от 15 международных спонсорских организаций, пожертвовавших более \$1,1 млрд.

Каждая PBS — это кооперативная организация, управляемая ее участниками и бенефициариями. В ней имеется совет директоров, состоящий из 12–15 человек, выбираемых всеми членами PBS на три года, причем треть из них каждый

год заменяется. Президента ассоциации избирают сроком на один год. Директора должны отвечать строгим критериям: возраст 30–70 лет, минимум законченное среднее образование, беспартийный, без судимостей, постоянный житель района, где находится PBS, полностью оплачивающий счета за электричество. Право голоса имеют только члены, регулярно оплачивающие счета. Сотрудникам PBS законом запрещено организовывать профсоюзы. Многие сотрудники, включая тех, кто снимает показания счетчиков, работают по контракту. Этих работников часто перебрасывают с участка на участок, чтобы не завязывались отношения с потребителями. Они могут работать в одном или нескольких PBS, если только общая продолжительность работы не превышает трех лет. Работники, хорошо зарекомендовавшие себя в течение этого периода, могут рассчитывать на другую работу, например линейными монтерами, контролерами и электриками.

REB внимательно следит за деятельностью PBS. Процесс управления ими можно назвать армейским, а главой REB обычно назначают военного. REB утверждает бюджет каждой PBS, выполнение годового соглашения о целевых показателях между REB и PBS строго контролируется. REB может распустить совет директоров и уволить генерального менеджера PBS за неисполнение соглашения или серьезные правонарушения. Целевые показатели устанавливаются по 20 параметрам, включая сокращение потерь в системе, уменьшение дебиторской задолженности и увеличение числа подключений. Если цели не достигаются, PBS могут наказать, снизив зарплаты. Если результаты хорошие, все сотрудники PBS получают премии.

Хотя PBS находятся в деревнях, не во всех домах есть электричество. В Бангладеш электричеством обеспечено в среднем всего 15% домохозяйств. Электрификация каждого дома не является целью REB. Все новые районы обслуживания PBS должны отвечать определенным требованиям к доходам. Некоторые общины могут оставаться без электричества годами, пока их население и потенциал продуктивного использования электрической нагрузки не вырастет до уровня, удовлетворяющего стандартам PBS. Потребители должны быть готовы потратить сумму, эквивалентную \$6–7, на подключение и внутреннюю проводку. Только те домохозяйства, которые могут позволить себе такие начальные расходы и ежемесячную оплату счетов, имеют право стать членами PBS.

По правилам системы PBS несколько членов образуют группу внутри кооператива. Если один из членов группы незаконно пользуется электричеством, издержки должны оплачивать все члены группы. Это означает, что наказывают всю группу, если ее члены не могут предотвратить хищение электричества. При использовании такого метода борьбы с хищениями электроэнергии соседи оказывают огромное давление на потенциальных расхитителей. Любого члена, не платящего по счетам, исключают из ассоциации, а его счетчик забирают. Потери при передаче и распределении в районах обслуживания PBS составляют около 10–12%, что в два раза ниже, чем в других районах. Собираемость платежей у PBS также намного выше, около 95%.

REB закупает энергию оптом у Комитета по развитию энергетики Бангладеш по договорной цене, которая намного ниже, чем цена, по которой комитет продает энергию промышленным потребителям. Тариф для каждой PBS уста-

навливают REB, пытаясь сбалансировать сумму, которую, по его мнению, могут заплатить за электричество потребители PBS, и необходимость поддерживать себя с экономической точки зрения. Тарифы PBS примерно на 40–60% выше средних тарифов в городах. Несмотря на это, только 18 из 54 PBS, работающих в полную силу, добились финансовой жизнеспособности. REB имеет собственную учебную базу и проводит обучение сотрудников PBS. У PBS также есть учебные базы и специальные подразделения для обучения членов и информирования бенефициариев о правах и обязанностях членов кооператива.

Видя успех PBS в сельских районах, правительство Бангладеш попыталось перевести некоторые городские районы на работу по этой схеме. Под контроль REB перешли шесть городских районов, но результаты PBS с самого начала были неоднозначными. Хотя за три года убытки в одном из этих районов (Нарасингди) сократились с 56 до 18%, в другом районе (Маникганж), сопротивление потребителей и сотрудников помешало достичь значительных улучшений. Однако к 2006 г. убытки в Маникганже снизились на 10%, а в течение следующих пяти лет — еще на 13%.

К середине 2006 г. REB удалось создать все первоначально планировавшиеся 70 PBS. Количество потребителей в сельских районах выросло примерно до 29 млн человек (из которых свыше 80% — бытовые потребители), а система поставок электроэнергии расширилась соответственно. На пост генерального директора REB теперь назначают не военных, а гражданских лиц. Чтобы лучше справляться с увеличившимся объемом и сложностью операций, REB стало предоставлять большую автономию финансово сильным PBS в области составления бюджета, закупок и найма персонала. В июле 2006 г. такую автономию получили три PBS. Если эксперимент окажется успешным, роль REB по отношению к этим PBS ограничится мониторингом деятельности, а основные силы будут направлены на работу с более слабыми PBS и их усиление.

Хотя средний уровень убытков в 70 PBS в 2006 г. по-прежнему составлял около 13% (при собираемости платежей 98%), появились признаки роста политического вмешательства в процесс принятия решений PBS. REB несколько смягчило армейские методы, но по сравнению с другими организациями в стране в нем все еще силен командный дух, к которому оно обращается в сложных ситуациях.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4В. ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ КРИЗИС В КАЛИФОРНИИ: МОШЕННИЧЕСТВО КОМПАНИЙ И ОШИБКИ РЕГУЛИРУЮЩИХ ОРГАНОВ

С целью развития конкурентного рынка электроэнергии, а также в ответ на проблемы с энергией, возникшие в 1995 г., Калифорния инициировала реструктуризацию своей энергетической отрасли. Она предусматривала отказ от системы принадлежащих инвесторам регулируемых предприятий энергоснабжения и создание дерегулированного рынка, цены на котором формируются в результате конкуренции, а потребители могут выбирать поставщиков электроэнергии. В течение переходного периода предполагалось осуществить продажу электростанций предприятиями энергоснабжения, принадлежащими инвесторам, возмещение связанных затрат и создание в 1998 г. аукционного

рынка (California Power Exchange — CalPX) и Калифорнийского независимого системного оператора (California Independent System Operator — Cal-ISO), который получал право закупать «создающую дисбаланс энергию», чтобы сбалансировать работу электросети и эксплуатационные резервы (также называемые «системными услугами»). Предприятия должны были покупать большую часть энергии через CalPX по цене, которую платил CalPX, несмотря на ограниченность розничных тарифов. К 2000 г. рыночная структура начала давать сбои, и штат накрыла волна отключений электричества.

В соответствии с новой структурой свыше 80% сделок совершалось на спот-рынке (CalPX), и продавцы энергии быстро поняли, что этим рынком можно манипулировать, изымая из него энергию, создавая дефицит и соответственно повышая цены. Трейдеры втянулись в порочную практику торговли, включая антиконкурентные торги, в которых за маленькую долю рынка запрашивают сильно завышенную цену, и «круговые сделки», в которых искусственно создается видимость роста доходов и спроса с помощью постоянных продаж и покупок.

Одним из крупнейших трейдеров была компания Enron Corporation, которая играла на калифорнийском рынке, используя стратегии манипулирования, известные как Fat Boy, Get Shorty и Death Star. По схеме Death Star Enron получала платежи за переброску энергии с целью предотвращения перегрузки, хотя на деле ничего не перебрасывала и никакую перегрузку не устраняла. По всей видимости, спрос формировался искусственно, создавая видимость перегрузки, а затем искусственно удовлетворялся, а в реальности компания не поставляла энергию. Название Fat Boy получила стратегия, с помощью которой Enron предположительно изымала с рынка энергию, предназначенную для поставок по контрактам форвардного рынка, чтобы продать ее по более высокой цене на спот-рынке. Компания резервировала более высокую загрузку линий электропередач, чем реально требовалось, создавала видимость перегрузки, поставляла только необходимую мощность, а избыток выставляла на рынке, где Cal-ISO покупала ее по спот-ценам. Используя стратегию Get Shorty, трейдеры, предположительно, могли создавать операционные резервы и продавать их Cal-ISO, получать платежи, а затем аннулировать ранее зарезервированную мощность и покрывать свои обязательства путем покупки электроэнергии на более дешевом рынке ближе к дате поставки⁸.

Федеральная комиссия по регулированию энергетики (Federal Energy Regulatory Commission — FERC) подтвердила 19 июня 2001 г., что рынок электроэнергии и правила оптовой торговли энергией в Калифорнии имеют серьезные недостатки, ввела на период с 20 июня 2001 г. по 30 сентября 2002 г. ценовые ограничения на продажи спот-рынка и предприняла меры, не позволяющие электростанциям сокращать поставку энергии на рынок. План по снижению цен касался всех продавцов, добровольно продававших энергию Cal-ISO и на других спот-рынках под юрисдикцией FERC. Это вызвало волну отключений электроэнергии, катастрофическое повышение цен и практически постоянную нехватку энергии.

Энергетический кризис 2000–2001 гг. в Калифорнии — яркий пример манипуляций на рынке и возможностей для мошенничества в условиях высокораз-

витой экономики с передовой системой управления сектором. Хотя причины этого кризиса сложны, значительная часть вины, по-видимому, лежит на крупных игроках энергетического сектора, которые потворствовали манипуляциям на рынке в нарушение соответствующих законов и намеренно создавали дефицит, чтобы погреть руки на продаже энергии по очень высоким рыночным ценам.

КОММЕНТАРИИ

1. Например, в Индии годовые отчеты о показателях государственных электроэнергетических управлений, публикуемые Комиссией по планированию, обычно показывали, что «потери при передаче и распределении» колеблются в пределах 21–25%. В отчетах не упоминаются «коммерческие убытки», которые в значительной степени являются результатом хищений и коррупции. Даже в аудиторских заключениях по электроэнергетическим управлениям, подготовленных независимым офисом Генерального контролера и аудитора Индии, говорилось о потерях при передаче и распределении, а коммерческие убытки упоминались редко, да и то в сносках.
2. Покупатель должен оплатить всю произведенную электростанцией энергию, стоимость которой рассчитывается по очень высокому коэффициенту загрузки электростанции независимо от реальной потребности или пропускной способности линий электропередач. В случае нехватки полученной энергии электростанция получает «условную оплату за выработку».
3. Energy Financing Team Ltd., британскую компанию, торгующую электроэнергией, активно работающую в Балканских странах, обвинили в коррупции при осуществлении энергетических проектов в Боснии, Черногории и Сербии. См. Leigh and Evans (2005).
4. В 1990-х гг. в Нью-Йорке успешно использовали метод борьбы с уличными преступлениями под названием «отвоюй улицы». Стратегия исходила из того, что, позволяя мелким преступникам выйти сухими из воды, государство говорит «все сойдет с рук» и создает впечатление, что правительство потерпело неудачу.
5. Компании, занимающиеся распределением электроэнергии в штате Орисса, Индия, заключают соглашения с франчайзи на оказание конкретных услуг клиентам на территории, определенной лицензией. Пока эти соглашения ограничены обслуживанием сельских районов. Франчайзи, обычно местный житель, выступает в роли руководителя местного комитета потребителей электроэнергии. Линейный монтер, обслуживающий район, также является членом комитета. Франчайзи является единственным посредником между предприятием энергоснабжения и потребителями из деревни, что облегчает новые подключения, ремонт и замену счетчиков, сбор платежей и отключение неплательщиков с помощью сельского комитета. Вознаграждение франчайзи состоит из фиксированной части, покрывающей минимальные расходы, и переменной части, привязанной к результатам работы. Опыт оказался удачным: спрос резко сократился, расходы уменьшились, выставление счетов и сбор платежей улучшились, на-

пряжение повысилось, хищения сократились, а уровень удовлетворенности клиентов вырос. Но самое важное, что привлечение франчайзи одобрили потребители и даже работники предприятия, с подозрением относящиеся к приватизации.

6. В штате Орисса периодические издержки на организацию 27 полицейских участков и 8 специальных судов, занимающихся делами, связанными с электроэнергетическим сектором, оцениваются в 80 млн рупий (\$1,8 млн), что составляет 0,3% от годового объема выставленных счетов — 22 млрд рупий (\$480 млн).
7. Одним из примеров специально разработанной стратегии для противодействия конкретной угрозе была договоренность о кредитовании Всемирным банком реформ в энергетическом секторе штата Орисса, которая спасла его предприятия энергоснабжения от заключения соглашений с независимыми поставщиками энергии в условиях политического давления. Многие независимые поставщики энергии стремятся выйти на индийский рынок с помощью соглашений, а не конкурентных торгов. Договоренность о кредите усложнила этот путь.
8. Апелляционный суд США по девятому округу, 17 июня 2006 г. (2006 U. S. App. LEXIS 19476).

ЛИТЕРАТУРА

- Albouy, Yves, and Reda Bousby. 1998. «The Impact of IPPs in Developing Countries: Out of the Crisis and into the Future.» Public Policy for the Private Sector Note 162, World Bank, Washington, DC (December).
- Bayliss, Kate, and David Hall. 2000. «Independent Power Producers: A Review of the Issues.» Public Services International Research Unit, University of Greenwich, United Kingdom (November).
- Bhatia, Bhavna, and Mohinder Gulati. 2004. «Reforming the Power Sector.» Viewpoint Note 272, Public Policy for Private Sector, World Bank, Washington, DC (September).
- Energy Review Committee, chaired by Dr. Madhave Godbole. 2001. «Report of the Energy Review Committee, Government of Maharashtra, India» Mumbai (April).
- Gulati, Mohinder, Bhavna Bhatia, and Joseph D. Wright. 2003. «Developing a Diagnostic Toolkit for Institutional and Governance Review of the Power Sector.» World Bank, Washington, DC (October).
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Komives, Kristin, Vivien Foster, Jonathan Halpern, and Quentin Wodon with support from Roohi Abdullah. 2005. «Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?» Energy and Water Department, World Bank, Washington, DC.
- Leigh, David and Rob Evans. «Fraud Office Looks into British Energy Firm's Role in Balkans,» *The Guardian*, February 15, 2005. http://www.guardian.co.uk/uk_news/story/0,1414765,00.html.

- Lovei, Laszlo, and Alastair McKechnie. 2000. «The Costs of Corruption for the Poor, Energy Sector.» Viewpoint Note 207, Public Policy for Private Sector, World Bank, Washington, DC (April).
- Nexant. 2000. «Rural Energy Services, Best Practices.» Paper prepared for the U. S. Agency for International Development and SARI Energy, San Francisco, CA (May).
- OERC (Orissa Electricity Regulatory Commission). 2005. «Review of the Utilities for the Year 2004–2005.» Bhubaneshwar, Orissa, India.
- Tremolet, Sophie. 2002. «Can Private Multi-Utilities Help Expand Service to Rural Areas?» Viewpoint Note 248, Public Policy for the Private Sector, World Bank, Washington, DC (June).
- Transparency International. 2002. «Corruption in South Asia.» Transparency International, Berlin.
- Transparency International and ORG-MARG Research Private Ltd. 2002. *Corruption in India: An Empirical Study*. New Delhi.
- Transparency International, India Chapter. 2005a. *Corruption in Electricity*. New Delhi.
- Transparency International, India Chapter. 2005b. *India Corruption Study, 2005*. New Delhi.
- Transparency International, India Chapter. 2005c. *State Report, Kerala*. New Delhi.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2005. *Human Development Report 2005*. Geneva: United Nations.
- World Bank. 2001. «India. Power Supply to Agriculture.» Energy Sector Unit, South Asia Regional Office, World Bank, Washington, DC (June).

Борьба с коррупцией в транспортном секторе с помощью контроля и профилактики

УИЛЬЯМ ПАТЕРСОН И ПИНКИ ЧОДХУРИ

Дороги связывают поставщиков и потребителей продовольствия и товаров, рынки, людей, семьи, населенные пункты и жизни. Они связывают политиков, государственных служащих, полицию и военных, судебную власть и правительства. Но дороги могут вести из рая в ад, так как алчность и зависть часто толкают к взяточничеству и коррупции в сфере строительства дорог, их ремонта и эксплуатации.

Манолито Мадрасто,
бывший генеральный секретарь Международной федерации
ассоциаций подрядчиков Азии и Океании

Финансовый аспект борьбы с коррупцией в транспортной инфраструктуре очень значителен. Выделяемые ассигнования огромны, нередко они достигают 10–20% бюджета страны. В развивающихся странах на дорожный подсектор может приходиться львиная доля годового бюджета на инфраструктуру. Кроме того, большое количество осязаемых товаров и услуг в транспортном секторе — таких как разрешения и контракты с участием множества сторон на центральном и местном уровнях — открывает простор для коррупции. Распространенность видов коррупции и ее характер значительно варьируют в зависимости от страны и организации. Потери от коррупции могут не превышать 5% операционных издержек, но иногда доходят до 20% и более в странах с высоким уровнем коррупции. К сходному уровню потерь приводит также неэффективная работа и использование ресурсов, поэтому в совокупности улучшение государственного управления и повышение функциональной эффективности в транспортном секторе может снизить его затраты на 10–40%.

Помимо прямого ущерба, связанного с утечкой ресурсов, в результате коррупции средства часто перенаправляются на проекты с более низкой отдачей. Строительство, осуществляемое коррумпированными организациями, часто не соответствует стандартам, что снижает качество проекта и повышает необходимость технического обслуживания и ремонтных работ. Транспортная инфраструктура стационарна и очень чувствительна к правилам землепользования и социально-экономическому развитию на местном уровне, поэтому с ней связаны не только высокие потенциальные возможности получения экономической ренты, но и значительные и долгосрочные риски. Экономические потери могут быть сопоставимыми с прямыми финансовыми издержками, связанными с коррупцией, или превышать их. Более того, значительные внутриведомственные издержки нередко связаны с коррупцией. Коррупция почти никогда не ограничивается одним сектором, и коррупционный эффект транспортного сектора, как правило, распространяется на другие отрасли и экономику в более широком смысле. Таким образом, есть веские основания для борьбы с коррупцией с целью обеспечения надлежащей и устойчивой работы институтов внутри сектора и за его пределами.

Несмотря на значительные финансовые, экономические и институциональные потери от коррупции, возможности правительственных ведомств в плане борьбы с коррупцией часто невелики. В сфере проектирования и строительства, на которую приходится основная часть расходов транспортной инфраструктуры, существуют жесткие системы сдержек и противовесов, регулирующие роль владельца, контролера и поставщика; условия контракта; режимы проверки и сертификации качества; количественные измерения и платежи, а также обязательства и санкции. Многие из этих систем установлены законом, но там, где за их применением строго не следят, или в случае сговора может появиться коррупция. Даже в международных финансовых институтах и благотворительных организациях практика добропорядочности и противодействия коррупции только формируется. Вместе с тем транспортный сектор обладает достаточным потенциалом для искоренения коррупционной практики.

В этой главе раскрываются риски и формы коррупции по всей цепочке создания стоимости при государственном финансировании транспортной инфраструктуры и услуг, предлагаются средства выявления мошенничества и коррупции и методы противодействия, а также описываются механизмы стратегического управления борьбой с коррупцией в транспортном секторе. Таким образом, основное внимание в данной главе направлено на повышение добропорядочности в транспортном секторе и на помощь во внедрении рабочей практики укрепления институтов и антикоррупционной деятельности. В первой части рассматривается политическая и транзакционная структура коррупции и идентифицируются основные области риска в транспортном секторе, уязвимые для коррупции на уровне страны, сектора и проекта. Во второй части анализируются варианты оздоровительных мер в рамках двухкомпонентной стратегии, ориентированной, с одной стороны, на краткосрочные средства — контроль, расследование, выявление мошенничества, санкции и контроль за их выполнением в транспортном секторе, а с другой — на долгосрочные про-

филактические меры: создание систем внутреннего контроля и функциональных возможностей, соответствующих местным условиям и преобладающим моделям коррупции.

ОСОБЕННОСТИ КОРРУПЦИИ В ТРАНСПОРТНОМ СЕКТОРЕ

По рабочему определению, принятому Группой Всемирного банка, коррупция — это «злоупотребление государственными финансами и/или должностными полномочиями с целью получения личной или политической выгоды». Коррупционная практика в транспортном секторе процветает в случае слабых институтов, но их слабость не всегда ведет к коррупционной практике. Например, во время формирования бюджета организации могут завышать свои потребности, искажать приоритеты или неточно определять программы и проекты и рассчитывать их стоимость — все это ведет к неэффективности, но не обязательно к коррупции (дискуссию о правовом статусе различных внешне подозрительных действий см. в Søreide, 2005). Таким образом, важно различать коррупцию — намерение и действие, связанные со злоупотреблением должностными полномочиями с целью извлечения личной выгоды, — и институциональные недостатки, ведущие к расточительности и неэффективности (которые также могут открывать возможности и даже создавать мотивы для поведения, направленного на извлечение ренты, и политической предвзятости). В данной главе подробно рассматривается эта разница, так как существует тесная связь между плохим управлением, недостатками процессов и злоупотреблениями, приватизацией государства и административной коррупцией, специфичной для каждого проекта. При борьбе с коррупцией отмеченное выше различие становится важным, так как действия зависят от того, что является источником проблемы: некомпетентность или коррупция. Меры, ориентированные на контроль соблюдения законов, могут воздействовать только на конечные проявления, а следовательно, в долгосрочном плане необходим более широкий подход к вопросу добропорядочности в секторе и воздействие на источники коррупции и некомпетентности.

Типология недостатков управления и коррупции в транспортном секторе

Спектр взаимодействий управление–коррупция в дорожном секторе демонстрирует тесную связь между приватизацией государства на уровне страны и сектора, масштабом управленческих ошибок на уровне агентства и отделов и административной коррупцией на уровне проекта. В широком плане анализ и меры воздействия на управленческие ошибки охватывают все виды коррупционной деятельности, а также некоррупционные, но неэффективные процессы и системы. Приватизация государства — это манипулирование правилами, законами, политикой и государственными предприятиями, их использование в личных или политических целях. Приватизация государства является видом коррупционной деятельности, который часто ассоциируется с крупномасштабной коррупцией, так как связан со значительным извращением целей государственных предприятий, выборов или функций правительства, таких

как процесс формирования государственного бюджета. Административная коррупция включает использование должностных полномочий или государственных средств в личных целях путем манипуляций с конкретными сделками. Именно такое поведение, включающее взяточничество, откаты и т. п., традиционно называют коррупционным.

В целом управленческие ошибки в транспортном секторе на уровне страны и сектора связаны с произволом в области принятия решений, с бесконтрольностью расходования государственных средств и в некоторых случаях с плохо определенными полномочиями. На уровне агентства управленческие ошибки в дорожном секторе обычно связаны с отсутствием надлежащих бизнес-процессов и механизмов, которые могут повышать эффективность и ограничивать свободу действий. Эти механизмы включают информационные технологии, а также инструменты автоматизированного планирования и финансирования и приложения, заменяющие индивидуальные дискреционные полномочия объективными критериями принятия решений, что затрудняет отвлечение средств на непредусмотренные или коррупционные цели и облегчает выявление коррупционных действий. На рис. 5.1 представлены уровни управленческих ошибок и коррупционной деятельности и некоторые типичные индикаторы.

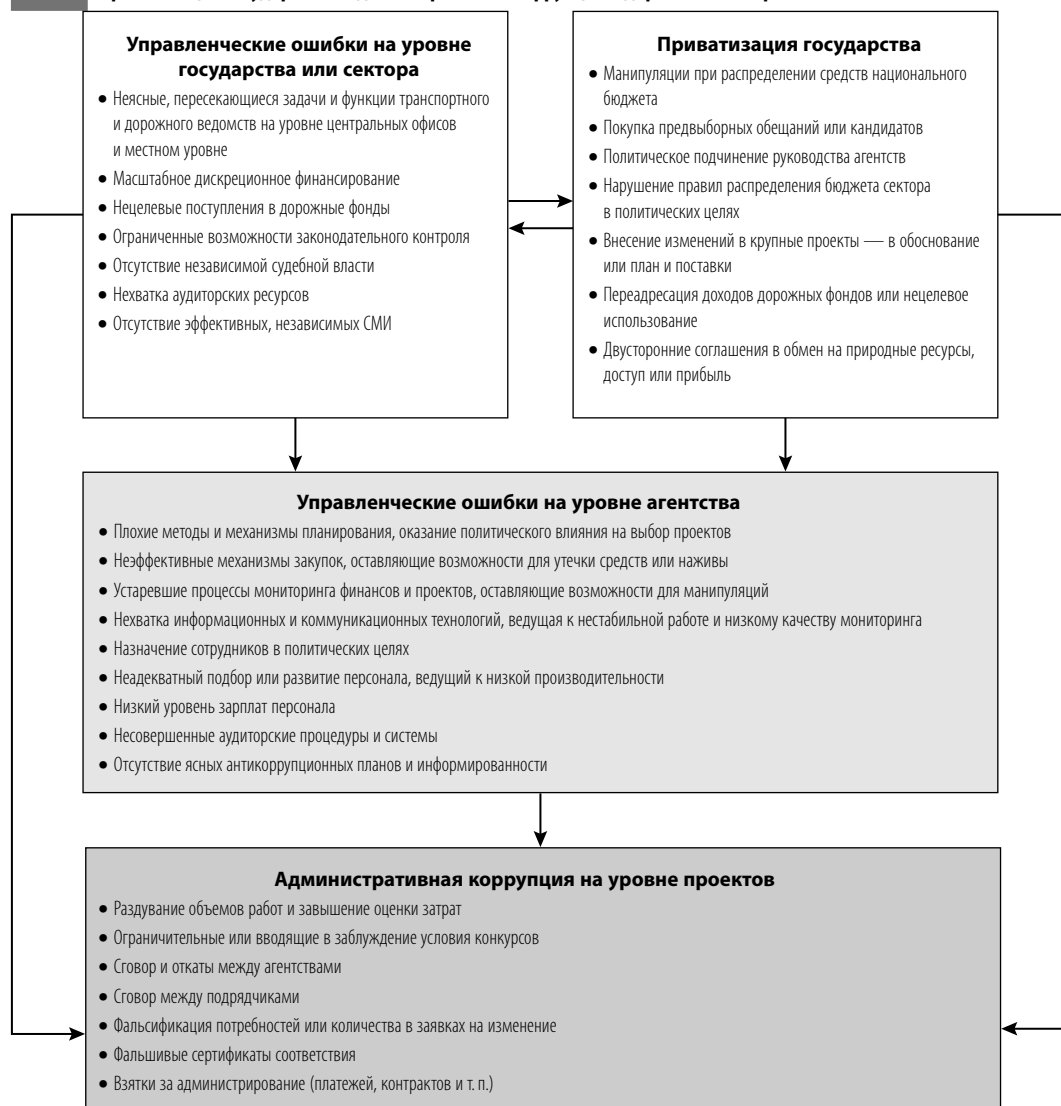
Таким образом, коррупция в транспортном секторе включает в себя:

- приватизацию государства, часто в сочетании с крупномасштабной коррупцией на уровне страны и сектора, высокий уровень политических полномочий в сфере расходов на транспортную систему, плохо определенные функции предприятий и структур, а также использование государственных предприятий и ресурсов не по назначению. Крупномасштабная коррупция также ведет к приватизации законодательного процесса в транспортном секторе через агрессивное лоббирование, которое нередко связано с незаконным предоставлением льгот, откатами и откровенным взяточничеством;
- административную коррупцию, означающую приватизацию государственной цепочки поставок товаров и услуг, которые предназначены населению/налогоплательщикам, но используются не по назначению чиновниками. В транспортном секторе сюда относятся мелкие хищения материалов и оборудования; манипуляции с контрактами на работы, товары и услуги; предоставление частному сектору доступа к предприятиям железнодорожного, морского, воздушного или автомобильного транспорта и оказываемым ими услугам.

Коррупция в транспортном секторе связана с разнообразными формами стратегического поведения от незаконного влияния на процесс формирования бюджета и выбора проектов на уровне приватизации государства до различных способов получения ренты или «чего-нибудь ценного» в обмен на общественные блага, например разрешение на перевозку, контракт на строительство, право пользования или аренды (в таблице 5.1 перечислены подобные виды деятельности и их определения). В них могут участвовать чиновники всех уровней, от министров до офисных служащих. Административная коррупция почти всегда предполагает явную экономическую операцию, в то время как взаимодействие при приватизации

5. Борьба с коррупцией в транспортном секторе с помощью контроля и профилактики

Рис. 5.1. Приватизация государства и административная коррупция в дорожном секторе



Источник: авторы.

государства может быть опосредованным, например в случае принятия министром политики, выгодной для фирм, в которых они имеют долю. Даже в случае административной коррупции откаты могут быть отделены от административных решений, например получатель благ может оплатить обучение или другие услуги члену семьи чиновника. Большинство взяткодателей являются подрядчиками, частными фирмами или консорциумами фирм. Такие действия в большинстве, если не во всех, юрисдикциях считаются правонарушением, дающим основание

для судебного преследования и наложения наказания по закону. Важно отметить, что, хотя коррупционные действия могут рассматриваться как отдельно взятые преступления, доказательная цепочка в целом нередко выявляет сложные связи с приватизацией государства. Кроме мелких хищений коррупция в транспортном секторе может сочетаться с административной коррупцией и приватизацией государства, включая приватизацию политики на законодательном уровне, что подтверждается отдельными «явными уликами» и поговоркой относительно шапки, горящей на воре. С точки зрения возможных решений это сигнализирует о необходимости интегрированного подхода с использованием внутренних систем контроля, расследований и внешнего мониторинга.

Таблица 5.1. Типы коррупционной деятельности, преобладающие в транспортном секторе

<i>Вид коррупционной деятельности</i>	<i>Определения и примеры</i>
Взятка	Платеж чиновнику за любую услугу. Взятки платят фирмы, чтобы попасть в короткий список или пройти предварительный квалификационный отбор, получить контракт, внести изменения в контракт и продлить его, повлиять на аудиторов, склонить инспекторов к изменению мнения относительно качества и полноты выполнения строительных работ и избежать расторжения контракта из-за низкого качества работ. Обычно взятки дают за выполнение конкретной задачи или услуги. Часто они представляют собой процент от суммы контракта или желаемой выгоды. Сумму взятки часто обсуждают, что иногда ведет к задержкам в заключении контракта, осуществлении проекта или оплате счетов
Откат	Платеж, производимый победителем тендера третьей стороне в результате соглашения, предшествующего тендеру. Обычно рассматривается как доля доходов от контракта, цена которого увеличена так, чтобы покрыть выплаты участвующим сторонам. Откаты обычно составляют процент от суммы контракта и растут вместе со статусом заинтересованной стороны
Сговор	Соглашение между участниками тендера в целях манипулирования процессом или результатами к взаимному удовлетворению. Чиновники могут выступать организаторами сговоров или участвовать в них в обмен на взятку. Сговор часто включает в себя махинации с тендерными предложениями (см. ниже)
Махинации с тендерными предложениями	Действия, влияющие на цену предложения неконкурентным образом с целью достижения запланированной цели. Все формы махинаций включают какой-либо тип информационной или процедурной асимметрии, чтобы склонить чашу весов в пользу конкретного подрядчика или консорциума. Наиболее распространены манипуляция условиями тендеров и внеконкурсное заключение контрактов, и то, и другое исключает конкуренцию. В случае махинаций, включающих сговор, некоторые ценовые предложения могут специально завышаться, чтобы получить проигравшего. «Победившее» ценовое предложение может превосходить установленную оценку затрат с целью покрытия откатов после заключения контракта. При махинациях без сговора подрядчики могут представить заниженное предложение цены с целью заключения контракта, а затем повышения его стоимости с помощью заявки на изменение или дополнительного протокола, часто при поддержке чиновников
Мошенничество	Незаконные действия с документами с целью обхода требований отбора, таких как коммерческая регистрация или финансовые возможности, или сокрытия низкого качества работ и коррупционных действий, например выставления счетов за произведенные работы, невыполнения технических требований к строительству дорог и завышения счетов на товары и услуги. Мошенничество со стороны чиновников, ответственных за проект, включает переадресацию активов проекта, таких как компьютеры или автомобили, оформление документов на несуществующих работников и регистрацию подставных компаний (чтобы создать видимость конкуренции или скрыть владельцев или бенефициариев с целью уклонения от уплаты налогов, обычно осуществляется совместно с фирмами-соучастниками)

Коррупция на уровне сектора

На уровне сектора коррупция обычно связана с приватизацией процесса выработки политики. Представители частного сектора, нередко через политиков, меняют направленность и содержание политики в интересах своей деятельности или инвестиций. Это в свою очередь влияет на планирование в секторе и годовое распределение бюджетных ресурсов.

Приватизация государства

В транспортном секторе приватизация государства обычно принимает две формы. Первая предполагает участие в распределении на высоком уровне обязанностей, должностей и полномочий, связанных с планированием и финансированием транспортной инфраструктуры. Политически или материально заинтересованные стороны могут влиять на распределение ресурсов в транспортной сфере и других крупных инвестиций, мало задумываясь об объективных критериях планирования, прогнозах потребностей или ожидаемой отдаче. Новым инвестиционным проектам отдается предпочтение перед эксплуатационными статьями, так как они дают больше возможностей снять сливки или перераспределить средства. От пределов, в которых такие высокоуровневые решения подконтрольны назначенным или выбранным чиновникам в обход строгого процесса планирования, анализа последствий и консультаций, зависят возможности влияния на распределение государственных средств и потенциал убытков или социальных издержек. Участники сговоров ищут поддержки в высших кругах, и назначение своих людей может закреплять олигархическое или корпоративное влияние на процесс планирования и финансирования. Правила, регламентирующие крупные инвестиции частного сектора в транспортную систему, могут допускать косвенное участие чиновников через задействованные компании, а методы контроля могут оставлять лазейки, позволяющие чиновникам получать личную выгоду. Доходы, поступающие через государственных операторов портов, компании, обслуживающие платные дороги, или другими способами, могут направляться на финансирование политических партий.

Вторая форма приватизации государства включает двухсторонние соглашения, в рамках которых правительство может предоставлять значительные льготы — преимущественный доступ к дефицитным природным ресурсам и т. п. — в обмен на инвестиции в крупный инфраструктурный актив, например строительство порта, аэропорта или шоссе, или на поставку конкретных товаров, например железнодорожных вагонов или самолетов. Такие схемы очень разнообразны. Строительство пограничной дороги может быть предложено в обмен на доступ к заготовке твердых пород дерева. Злоупотребление влиянием может отражаться на формировании государственной политики в сфере приватизации железных дорог, портов и аэропортов, например объединении железнодорожных сетей и услуг или портов и аэропортов и услуг в один пакет, который дает особое преимущество концессионеру. Похожая форма приватизации государства на законодательном уровне предполагает участие отраслевых лоббистских групп, например из автомобильной отрасли и индустрии дорожного строительства, ко-

торые пытаются получить законодательные преимущества, в частности в отношении контроля за выбросами, экономии топлива и контроля безопасности.

Дискреционные полномочия при распределении ресурсов

Выделение и распределение государственных ресурсов в транспортном секторе обычно зависит от комплекса финансовых критериев, критериев экономического планирования и развития, а также от политического влияния. В транспортной сфере общепризнанные методы планирования, оценки и определения приоритетов в области капиталовложений основываются на социальноэкономических, территориальных и экологических соображениях на сетевом уровне. Эти методы сложны, и их результатами можно манипулировать, искажать или игнорировать с целью повышения приоритетности проекта.

В правительствах некоторых стран избираемых представителей наделяют правом постатейного формирования бюджета или распределения средств, которое является полностью дискреционным и слабо контролируется законодательно и технически. Постатейные бюджеты, которые иногда называют «казенной кормушкой», могут сигнализировать о том, что объективный процесс планирования игнорируется¹. Такие дискреционные полномочия могут использоваться для получения прямой выгоды через откаты союзникам или косвенной — через расширение бизнеса и повышение цен на землю в избирательном округе представителя.

Текущие расходы связаны с операционной деятельностью и ремонтом, общая сумма здесь может быть небольшой, но сильно распыленной. Эти средства находятся в распоряжении местных властей и менее жестко контролируются. Они могут использоваться в целях обеспечения политического влияния, включая лишение финансирования тех районов, которые не пользуются благосклонностью. Такое пренебрежение техническими и объективными критериями в программе распределения средств подрывает способность правительства разумно управлять активами.

Там, где существуют объективные критерии распределения средств или определения бюджетных приоритетов (основанных, например, на инвентаризации активов), коррупционный риск может быть связан с манипулированием информацией, на которой основываются решения. В качестве примера можно назвать завышение протяженности дорог и количества мостов, когда распределение средств зависит от этих показателей, или количества работников путем включения в их состав временных рабочих. Другим примером служит перевод местных дорог в категорию национальных, позволяющий получить государственное финансирование и более значительные средства, чем необходимо с точки зрения целесообразности. Изменение категории дороги также дает право на более масштабное финансирование ремонта, которое слабее контролируется или отдается в распоряжение местных властей.

Роль институциональных структур и политики

Характер институтов сектора может значительно менять характер коррупции. Традиционно транспортный сектор является вертикально интегрированным.

Транспортная инфраструктура обычно находится в ведении управления общественных работ, а транспортные услуги регулируются и в некоторых случаях поставляются министерством транспорта. Неподкупность такой модели зависит в значительной степени от внутреннего контроля и честности отдельных чиновников². В обстановке коррупции характер операций, слабый контроль и подотчетность позволяют директору или инженеру управления общественных работ использовать тяжелую технику и персонал для выполнения задач, имеющих низкий общественный приоритет, или даже в личных целях. Покупка и ремонт оборудования также открывают широкие возможности для частного использования и мелких хищений. В сфере транспортных операций и услуг полномочия чиновников по выдаче разрешений или лицензий могут подвергаться внешнему влиянию.

С середины 1980-х гг. реформы в секторе сосредоточиваются на отделении операций от формирования политики и регулирующих функций с целью повышения эффективности предоставления услуг и зачастую снижения их стоимости. Основные успехи связаны с отделением предоставления услуг от управления инфраструктурой, особенно в аэропортах и морских портах. Ожидается, что такое разделение полномочий позволит добиться большей беспристрастности и прозрачности и, в зависимости от законодательных и контрактных прав участвующих сторон, обеспечит более сильные стимулы и подотчетность. Полученная структура считается менее уязвимой для приватизации государства, чем вертикально и функционально интегрированное государственное агентство. Коммерциализация услуг в секторе путем разделения управления и операций, поставки работ и услуг по контракту и внедрение конкурентных процессов проводилась главным образом с целью повышения качества и снижения затрат. Там, где существуют эффективная конкуренция и надзор, повышается подотчетность как техническая, так и финансовая, улучшается качество и снижается стоимость. Однако риск коррупции остается, так как он переходит на сферу управления операциями — процессов закупок, контроля качества и финансового контроля — и слабые места каждого процесса. Эти слабые места часто еще более уязвимы на местном уровне, где ресурсы властей ограничены, персонал приближен к местным заинтересованным сторонам, влияние порождает альянсы и нет строгого надзора.

Неоднозначные результаты разделения структур в последнее время дают важные уроки. Чтобы разделенные процессы были эффективными, необходимо наличие адекватных ресурсов у каждой новой организации сектора, а также рыночных сил. В странах с небольшим транспортным сектором, где профессиональные ресурсы недостаточны или государственный и частный сектор коррумпирован, разделение функций скорее всего увеличит вероятность возникновения коррупции и управленческих ошибок и сделает сектор особенно уязвимым для назначения своих людей или создания альянсов с высокопоставленными чиновниками. Например, при старых моделях дорожных фондов чиновникам иногда удавалось подчинить себе советы по управлению дорогами, которые имели возможность распоряжаться значительными средствами, часто считавшиеся «внебюджетными», поскольку их источником были целевые поступления от пользователей дорог. В дорожных фондах «второго поколения» контроль усилился и стал более прозрачным в результате участия пользователей дорог и повышения разнообра-

зия состава советов по управлению дорогами. Однако там, где назначения зависят от высшей политической власти, процесс по-прежнему подвергается риску из-за целенаправленного назначения коррумпированных игроков и ослабления контроля. Коррупция процветает в полуавтономных портовых администрациях, где назначения осуществляются на политической основе или отсутствует сильный контроль. Таким образом, реструктуризация сектора сокращает коррупцию в той мере, в какой реализуются критически важные допущения и оговорки относительно среды управления и институциональных возможностей.

Коррупция на уровне агентства

Результатом плохого управления на уровне сектора часто являются проблемы на уровне агентства, которые в свою очередь ведут к коррупции. Бизнес-процессы и системы контроля могут быть неадекватными и неэффективными из-за того, что руководители высшего звена больше обеспокоены получением личной выгоды, чем результатами сектора: у чиновников агентства нет стимула вводить эффективные процедуры и более эффективные системы. В результате появляются перекосы в процессе управления персоналом — наем, перевод и повышение чаще основываются на услугах и связях, чем на заслугах. Таким образом, возникает среда, открывающая широкие возможности для появления и процветания административной коррупции.

Неэффективные бизнес-процессы и системы контроля

Коррупционная практика на уровне агентства обычно процветает при наличии двух факторов — неэффективной системы внутреннего контроля и процессов, а также альянса или сети коррумпированных лиц. Методы ведения бухгалтерского учета и процессы управления финансами важны для отслеживания средств и сделок. Когда они существуют лишь на бумаге, сложность проверки подлинности, отслеживания отдельных сделок, их поиска и проверки в коррупционной среде резко возрастает, а коррупционеры получают возможность использования множества мошеннических схем — от мелких хищений денежных средств до крупных внутренних переводов или манипуляции бухгалтерскими данными. Стандартные системы внутреннего контроля и аудита могут нейтрализоваться с помощью фальсификации документов или назначения своих людей на важные, но не всегда заметные или высшие должности. Внутрикорпоративные расчеты могут приводить к попаданию денег в местные офисы, где проверка и контроль документов не такие жесткие, как в штаб-квартире, или быть связанными с групповыми или общехозяйственными расходами, которые выглядят правдоподобно и обычно не проверяются, например с текущим ремонтом, устранением последствий оползней, профилактическим ремонтом и земляными работами. Аварийные работы также относятся к категории, которую редко оспаривают, тщательно оценивают и контролируют. Документы могут фальсифицироваться с целью осуществления платежей местным чиновникам и другим заинтересованным лицам или искажения требований по возмещению расходов. Сбор доходов — печально известная сфера утечки, особенно

в отдаленных районах или в случаях принудительного взыскания, например при нарушении правил дорожного движения или управления транспортным средством, взимании платы за проезд или пошлин, а также регистрации транспортных средств или экзаменах.

В число прочих искажений внутренних процессов может входить использование активов агентства или государства, обычно при попустительстве или под защитой чиновников, занимающих ключевые должности. Использование тяжелой техники в частных или негосударственных целях является распространенной практикой в некоторых агентствах, осуществляющих общественные проекты, иногда под видом действий в социальных интересах или интересах местных жителей. Аферы зачастую связаны со сдачей техники в аренду в обмен на денежные поступления без документов, с выставлением нескольких счетов на ремонт одной и той же машины, с сохранением на балансе непригодных для эксплуатации автомобилей, на которые выделяются средства на текущий и капитальный ремонт, и т. д. Еще одним примером служит хищение материалов со складов и из карьеров, где редко проводится инвентаризация материалов или запасных частей. Для таких схем необходимы свои люди или небольшая сеть коррумпированных лиц, лидера которой обычно трудно установить. Нередко характер нормальной работы таков, что сотрудников, не участвующих в схеме, можно подставить или обвинить в случае расследования, особенно если в коррупции замешаны руководители высшего звена.

Назначения персонала

Назначение и повышение сотрудников может использоваться коррупционерами в своих целях. Иногда люди стремятся занять должность не из-за размера заработной платы или престижа, а из-за возможности извлечения ренты. В случае технических руководящих должностей, требования к кандидатам, такие как квалификация, могут быть снижены или вообще отброшены, с тем чтобы ввести своего человека. Такие назначения ставят под угрозу качество профессиональных решений. Свои люди (или «агенты») назначаются на важные узловые позиции в управленческом аппарате, чтобы облегчить коррупционные действия. Их могут внедрить в цепочку закупок или денежных операций и наделить соответствующими полномочиями, они могут выполнять роль агентов по сбору взяток и откатов. Недавнее исследование коррупционной практики показало, что вступительный взнос для получения «прибыльной» должности, например в транспортном секторе, может быть очень высок и финансироваться неофициальной сетью кредиторов — семьей, соседями, друзьями — под высокий процент, создавая таким образом крупное объединение заинтересованных сторон, прямо или косвенно инвестировавших в коррупционную деятельность и рассчитывающих на ее результаты (CESIFO, 2004).

Отсутствие надзора, мониторинга или независимости

В условиях коррупции даже институциональные наблюдатели, такие как национальное финансово-ревизионное управление или инспекционная служба ведом-

ства, могут пойти на компромисс и обеспечивать прикрытие в обмен на долю в откатах. В случаях, когда ежегодные аудиторские проверки выявляют значительное число операций, не подтвержденных документами, типичным объяснением является утеря или временное отсутствие документов. Это управленческая ошибка, которая в некоторых случаях в равной степени может свидетельствовать о коррупции, не давая конкретных улик в отношении сделок или участников. Ограниченные возможности расследования и судебного преследования (или молчаливое или замешанное в коррупции руководство) приводят к тому, что лишь немногие из таких случаев раскрываются и передаются в суд. В некоторых ситуациях на компромисс идут даже внешние группы, считающиеся независимыми и привлеченные с целью повышения прозрачности, например неправительственные организации или другие представители гражданского общества. Там, где побудительные мотивы достаточны — значительные выплаты, традиционное уважение к властям, соглашательство и поддержка, страх перед репрессиями, — наблюдаются примеры, когда так называемый независимый мониторинг покупается или просто помалкивает. Повышение прозрачности необходимо, чтобы завоевать доверие пользователей дорог, а также создать еще один механизм надзора. Склонение на свою сторону внешних наблюдателей как минимум повышает себестоимость коррупционных сделок.

Механизмы коррупции в транспортном секторе на уровне проекта и сделки

Коррупция на уровне сектора и агентства неизменно «нисходит» на уровень проекта, начиная с процесса его подготовки, через этапы конкурса и реализации и заканчивая процессом расчетов.

Подготовка проектов

Хотя большинство коррупционных действий на уровне сделок приходится на конкурсный этап закупок, некоторые формы коррупции проявляются на подготовительном этапе изучения, проектирования и разработки предварительной документации. На стадии технико-экономического обоснования или разработки проекта консультанты могут излишне усложнить его, если их гонорар определяется как процент от стоимости проекта. Или же они могут выбрать вариант проекта, более выгодный им с точки зрения разработки и дальнейших услуг по надзору. На этой стадии влияние также могут оказывать политики и заинтересованные стороны, которым выгоден определенный вариант проекта. Отрицательное воздействие на экологические и социальные аспекты, например приобретения земель или нарушения стабильности грунта, могут намеренно занижаться, а потребность в транспорте и другие преимущества завышаться, чтобы повлиять на оценку выполнимости проекта или затрат на него. Требование исключения конфликта интересов часто встречается в заданиях для консультантов, но эти меры предосторожности не обязательно устраняют предвзятость при разработке проекта.

Когда вводятся меры контроля, чтобы гарантировать соответствие предложенной цены оценке затрат агентства, параметрами проекта или расчет-

ными затратами можно манипулировать путем варьирования абсолютных показателей или удельных издержек, используемых при подготовке проекта, в сочетании с нечестной игрой в ходе конкурса. Должностные лица агентства, зная о наличии более дешевых вариантов, могут завышать оценку стоимости проекта в расчете получить маржу в виде откатов. Завышение оценки может произойти, когда лицо, принимающее решение, знает, кто получит контракт. Победитель в этом случае получает хорошую маржу, часть которой он отдает чиновнику. Стоимость проекта может также занижаться, чтобы облегчить получение разрешения, а затем повысить затраты путем внесения изменений или перерасхода средств.

Технические условия на поставляемые товары, оборудование или материалы могут содержать характеристики, которым отвечает конкретный продукт, поставщик или торговая марка. Особенно часто коррумпированные чиновники вступают в сговор с подрядчиками в отношении оборудования и материалов, указывая такие требования к проекту или материалам, которые дают преимущество определенному поставщику (например, владельцу определенного бренда, с определенным месторасположением или с доступом к чему-либо), часто за откат. Для сокрытия коррупции намеренно создается информационная асимметрия. Поставщикам, пользующимся преимуществом, могут намекнуть на неполноту или неточность информации в технических условиях и, таким образом, помочь представить предложение с низкой ценой, которое победит. Подсказки также позволяют представить предложение с высокой ценой, но содержащее опции, которые при оценке окажутся выше требований технических условий и позволят получить контракт.

Конкурсные торги

На этапе проведения тендера существует целый ряд возможностей для коррупционных действий. Наиболее вредоносными являются махинации с тендерными предложениями и доступом к участию. Чиновники, заключающие контракт, или внешние стороны, например местные политики, представители администрации или влиятельная партия, могут навязывать фирмам неофициальные условия участия в конкурсе. В их число входят требования выплатить определенную часть стоимости контракта в обмен на возможность его заключения, получения доступа к месту проведения работ и беспрепятственного продолжения работы. Маржа для покрытия откатов формируется двумя способами. Если технические условия и расчетная стоимость определены точно, ресурсы для выплаты откатов могут появляться в результате предложения фирмами цены, значительно превышающей оценку стоимости, внесения значительных изменений, перерасхода средств при осуществлении работ или неявного снижения качества работ. Если для получения контракта ценовое предложение должно быть близко к расчетной стоимости, возможности для выплаты откатов могут создаваться чиновниками агентства путем манипуляций с проектной и финансовой документацией. Часто такая маржа является общепринятой и известной в отрасли и распределяется в соответствии со сложившейся иерархией конкретных чиновников и директоров агентства. Эти выплаты часто рассма-

триваются как дополнительный доход там, где чиновники получают низкую зарплату. В большинстве случаев выплаты достигают 10% контрактной цены, но в некоторых странах и в ситуациях сильного политического влияния они доходят до 30%. Схемы откатов могут не иметь явных признаков сговора и, особенно если маржа сравнительно невелика — 10% и менее, быть неочевидными при рассмотрении тендерных предложений.

Другой формой коррупции на этом этапе является сговор (пример 5.1). В строительном секторе некоторых стран распространена практика, когда фирмы делятся работой, по очереди занимая место «привилегированного» подрядчика. При таком соглашении каждый в долгосрочном плане получает контракт. Практика сговоров предполагает открытые махинации с тендерными предложениями; «проигрывающие» подрядчики не подают предложения, даже если сроки их представления увеличиваются, намеренно запрашивают высокие цены или отзывают предложения до финальной стадии конкурса, когда определяется подрядчик, предложивший самую низкую цену. Назначенный «победитель» структурирует свое предложение так, чтобы оно позволяло сделать выплаты после получения контракта. Кроме сговора между подрядчиками коррупция в процессе закупок может принимать форму непоследовательного выполнения процедуры предварительного квалификационного отбора или допуска к конкурсу. В сговоре подрядчиков также может быть много участников, которые действуют как консорциум или как индивидуальные субподрядчики. Так называемое «последовательное получение подрядов» может проявиться на любом этапе строительства (например, при земляных работах или доставке материалов) и радикально изменить первоначальную оценку стоимости.

Коррупционеры также могут обойти правила, касающиеся комплектования работ по контракту и приглашений на участие в тендере. Дробление крупных строительных контрактов на более мелкие, которые менее строго контролируются, расширяет возможности влияния на выбор победителя. Такой способ также позволяет одной и той же фирме выполнять работы и выставять счета под вымышленными названиями. Были случаи, когда коррупционеры ограничивали распространение информации и публиковали объявление о тендере в газете с маленьким тиражом, оправдываясь срочностью. Ограниченное распространение информации о тендерах, в частности о международных или национальных, бывает оправданно при определенных обстоятельствах, но может использоваться и для устранения конкурентов (Bueb and Ehlermann-Cache, 2005).

Во время вскрытия конвертов с предложениями без надлежащего надзора может быть оглашена неверная цена или не упомянута скидка, которая важнее точных цен во время оценки предложений (см. пример 9.2 в главе 9). Во время оценки предложений могут вноситься значительные исправления, чтобы поддержать нужную фирму или наказать нежелательную. После выбора победителя перед началом работ в ценовое предложение или условия могут быть внесены изменения по требованию агента, чиновника или фирмы. Даже без коррупционных намерений чиновник или фирма могут пойти на принудительную модификацию ценового предложения, чтобы начать работу. Чиновники-коррупционеры находят оправдания для таких изменений задним числом,

Пример 5.1. Механизмы сговора в сфере дорожного строительства

Приведенные здесь примеры обобщают реально раскрытые случаи коррупции в проектах дорожного строительства с участием Всемирного банка и других международных фондов. Некоторые из этих случаев в данный момент расследуются.

Строительные картели предполагают заключение соглашений между фирмами, что делает закупки менее конкурентными как в случае тендеров, так и в случае прямого предложения цены. Такие соглашения могут иметь следующий вид и не являются взаимоисключающими: сговор участников тендера, раздел рынка и фиксирование цены. В одном из случаев почти законный картель установил с агентством контрактную цену на проекты с международным финансированием. Картель контролировал все аспекты тендера, поэтому меры по контролю процесса закупок оказались неэффективными. Много лет картель действовал безнаказанно, а влиятельные политики обеспечивали успех «своего» подрядчика. Проигравшие участники мирились с такой практикой, чтобы получить правительственные контракты в будущем. Политики, проигравшие подрядчики и чиновники были участниками схемы и получали откаты. Эти незаконные платежи называли долями, а схему сговора — стандартной рабочей процедурой. Человек, создавший картель и схему сговора, был известен как посредник или координатор. Картель казался настолько законным, что не был секретом ни для подрядчиков, ни для чиновников, ни для строительной отрасли в целом.

Обычно подобные схемы действуют по «негласным правилам». Победитель должен выделить 3% стоимости контракта для других прошедших предварительный квалификационный отбор и проигравших участников. «Антрепренер» узнает у подрядчиков, интересуется ли их конкретный проект. На последующей встрече назначенный победитель, всегда пользующийся купленной за взятки поддержкой местных политиков, устанавливает наценку и обсуждает размер платежей политикам (две трети их доли после получения контракта и треть — после выполнения). Подрядчики добавляют к стоимости проекта 20–28% в зависимости от его условий. Проигрывающие претенденты узнают цену, которую они должны запросить, за один день до истечения срока подачи предложений. Перед подачей тендерных предложений организаторы проверяют, соответствуют ли цены участников, которые должны проиграть, предварительным договоренностям. «Дайверы» (подрядчики, специально понижающие цену, чтобы получить контракт) могут обойти этот процесс, но уже не получают государственных заказов в будущем. Если какой-либо подрядчик сбивает цену, то жестко контролируемая система позволяет чиновникам, отвечающим за проект, нанести встречный удар, например, продлив срок подачи тендерных предложений. Если дайвер выиграет тендер, то он или не заработает и будет иметь проблемы с политиками, или будет вынужден пойти на соглашение с ними.

«Долями» называют процент контракта, выплачиваемый в виде взятки или отката. В одном из случаев эти доли распределялись следующим образом: по одной доле получал каждый из членов тендерного комитета, председатель, юриконсульты, местная неправительственная организация или СМИ (чтобы закрыли глаза на происходящее), координатор или посредник и победитель тендера; четыре-пять долей получало подразделение, занимающееся управлением проектом, и три-пять долей — проигравшие участники. В другом случае 6% контрактной цены платили исполнительному органу и представителям, 5% — политикам, 1% — персоналу агентства и 3% — местным чиновникам, включая мэра. Инспекторы получали сравнительно небольшие суммы. На откаты направлялось 15% первоначального платежа подрядчикам по контракту, поскольку откаты нужно было платить сразу.

в основном ссылаясь на изменения цен, инфляцию, отсутствие определенных материалов или оборудования и необходимость использования более дорогих альтернатив. Техническими оценками консультантов, которым придается наибольший вес при отборе на основе качества и стоимости, можно манипулировать в интересах определенной фирмы, часто через знающего или информированного человека в отборочном комитете.

Этап реализации

После начала строительных работ появляется другой механизм получения откатов с использованием заявок на изменения, дополнительных соглашений или внесения поправок, которые вместе взятые способны увеличить контрактную цену на 10–50% по сравнению с первоначальной и продлить срок поставок. Дополнительные соглашения — это значительные изменения, которые согла-

сованы сторонами, выполняющими работы по контракту (контролерами, подрядчиком, клиентом), но могут быть использованы для сокрытия избыточных материалов или ненужных услуг, за которые выставляются счета, но которые не поставляются. Такой подход используется для обогащения людей, не участвовавших в процессе получения контракта, особенно если персонал, занятый в проекте, менеджмент или местные чиновники успели смениться.

Контролеры являются еще одним уязвимым местом. Сертификация качества инспекторами соответствующей службы во время выполнения работ или по их окончании может использоваться для получения ренты с подрядчика. С одной стороны, материалы или качество, не соответствующие техническим условиям, могут допускаться с согласия чиновников, закрывающих глаза на отклонения за определенную цену. Результаты полевых или лабораторных испытаний могут подтверждать соответствие требованиям, даже если это не так или испытания не проводились вообще. Персонал, проводящий испытания, нередко находится внизу иерархии под крылом подрядчика, которого он контролирует, поэтому ему трудно сохранять независимость или отказаться от работы. С другой стороны, коррумпированные чиновники могут придумать несуществующие недостатки материалов или сооружения, чтобы оказать давление на подрядчика с целью получения взятки. В развивающихся странах причиной слабого контроля часто бывает низкая квалификация или недостаточный опыт. Однако, если агентство погрязло в коррупции, даже независимая команда службы обеспечения качества может оказаться восприимчивой к взяткам или давлению.

Платежи фирмам

Взятки могут вымогать при обработке требований на оплату после сертификации количества и качества работ, товаров или услуг в соответствии с установленными стандартами. Проявлением вымогательства являются значительные задержки платежей, которые объясняются переговорами о взятке или конкретном результате. Многоуровневые согласования открывают больше возможностей для получения ренты за ускорение обработки, чем короткие целенаправленные утверждения. Однако в некоторых случаях задержки платежей являются просто результатом длинной цепочки согласований, медленных ручных процедур или неэффективности — управленческих ошибок, а не намеренной коррупции³.

ПРЕДЛАГАЕМАЯ СИСТЕМА ОЗДОРОВЛЕНИЯ

В связи с ростом необходимости противодействия коррупции был разработан ряд антикоррупционных мер для транспортного сектора. Такие меры обычно концентрируются на сделках и процессах доверительного управления на уровне разработки проекта, а их выполнение обеспечивается специфичным для проекта правовым соглашением. Хотя подобные действия являются необходимым краткосрочным шагом для поиска партнеров, конечной задачей должно стать повышение устойчивости сектора к коррупции и уменьшение коррупционных

5. Борьба с коррупцией в транспортном секторе с помощью контроля и профилактики

проявлений в секторе на уровне страны. С учетом долгосрочной цели в этом разделе представлена двухсторонняя стратегия предотвращения и контроля, которую необходимо применять на всех основных уровнях сектора — на уровне институтов, организаций и сделок.

Парадигма предотвращения коррупции характерна для хорошей системы управления, прямо и косвенно препятствующей процветанию коррупции. Задача состоит в предотвращении, мониторинге и сдерживании коррупции, а также информировании всех заинтересованных сторон о ее вреде и методах предотвращения. В целях предотвращения осуществляется упреждающее воздействие с использованием стратегий, политики и инструментов, направленных на профилактику и сдерживание коррупционных проявлений и основанных на картировании рисков и уязвимостей организаций сектора и сделок. Однако так же, как и в медицине, где профилактика должна сочетаться с активным лечением опасных заболеваний, при борьбе с коррупцией необходимо сочетать борьбу с коррупционными проявлениями с улучшением общего управления сектором. Таким образом, парадигма контроля состоит в неприятии, судебном преследовании и наказании коррупционных действий. В целях ответного воздействия используются стратегии, политика и инструменты, помогающие бороться с коррупционными действиями, которые находятся на стадии осуществления, расследования или являются доказанными. В таблице 5.2 в обобщенном виде представлена предлагаемая система оздоровления, а ниже обсуждаются конкретные варианты и деятельность по каждой стратегической категории.

Таблица 5.2. Система оздоровления и меню вариантов реагирования

<i>Уровни управления и размах коррупции</i>	<i>Цель: улучшение управления, чтобы предотвратить и уменьшить коррупцию</i>	
	<i>Задачи: предотвращение, мониторинг, информирование, сдерживание</i>	<i>Цель: непримиримая борьба и наказание коррупционных действий</i>
	<i>Результат: упреждающее воздействие</i>	<i>Задачи: контроль, применение законов</i> <i>Результат: ответное воздействие</i>
Приватизация государства на уровне сектора	<p>Диалог и воздействие на уровне стратегии помощи стране</p> <p>Сокращение дискреционного расходования доходов</p> <p>Введение более совершенных, объективных и прозрачных правил выделения бюджетных ассигнований</p> <p>Сокращение сферы действия дискреционных полномочий с помощью эффективных правил</p> <p>Целевое выделение доходов специальным организациям</p> <p>Расширение контроля организаций сектора со стороны гражданского общества</p> <p>Проведение правовых реформ</p> <p>Реструктуризация сектора для проведения реформ, основанных на стимулах; поощрение сотрудников, организаций и деятельности, ориентированной на реформы</p> <p>Улучшение доступа общественности к информации</p> <p>Усиление независимости судебной системы, реформирования и подотчетности</p> <p>Развертывание образовательных кампаний в сфере борьбы с коррупцией</p>	<p>Жесткие, скоординированные меры со стороны спонсоров, применение санкций в случае скандалов на уровне страны или сектора</p> <p>Давление со стороны спонсоров, обеспечивающее проведение надлежащего расследования</p> <p>Сокращение масштабов ущерба, восстановление доверия, демонстрация признаков движения в правильном направлении</p> <p>Информирование о судебных разбирательствах, исполнение судебных постановлений</p>

Уровни управления и размах коррупции	Цель: улучшение управления, чтобы предотвратить и уменьшить коррупцию	
	Задачи: предотвращение, мониторинг, информирование, сдерживание	Цель: непримиримая борьба и наказание коррупционных действий
	Результат: упреждающее воздействие	Задачи: контроль, применение законов
	Результат: ответное воздействие	
Недостатки процессов и функциональных возможностей агентств	<p>Модернизация бизнес-планирования и инструментов доверительного управления</p> <p>Совершенствование процессов развития и управления персоналом</p> <p>Реформирование системы закупок, в том числе внедрение автоматизированных процессов</p> <p>Обновление информационных технологий</p> <p>Обучение персонала, повышение информированности, изменение системы управления</p> <p>Планирование и осуществление мер по предотвраще- нию институциональной коррупции</p> <p>Создание в агентстве горячей линии по приему жалоб</p> <p>Мониторинг результатов деятельности</p> <p>Выработка индикаторов добропорядочности, сбор базовых данных, мониторинг</p>	<p>Активное проведение расследований в отношении персонала и фирм</p> <p>Привлечение к суду всех участвующих сторон</p> <p>Разработка или пересмотр плана по борьбе с институциональной кор- рупцией, внесение изменений, исходя из последних событий</p> <p>Пересмотр процессов агентства, исходя из индикаторов добропорядочности</p>
Нарушение честности операций	<p>Введение эффективного внутреннего фидуциарного, аудиторского контроля</p> <p>Внедрение систем контроля управления проектами</p> <p>Аудит проектов омбудсменом или генеральным аудитором</p> <p>Мониторинг проектов своими силами и силами третьей стороны</p> <p>Обеспечение надзора со стороны гражданского общества</p> <p>Заключение пактов добропорядочности с частными фирмами</p> <p>Обучение персонала основным следственным навыкам</p>	<p>Обучение персонала приемам обнару- жения подозрительной деятельности</p> <p>Координирование действий проектных и следственных команд</p> <p>Проведение тщательных расследова- ний с целью сбора доказательств</p> <p>Соблюдение необходимых процедур и проведение разбирательств</p> <p>Активное применение уголовных и профессиональных санкций (напри- мер, отстранение фирм от работы)</p>

Системы контроля и варианты принудительного восстановления добропорядочности

Персонал и руководство государственных агентств, а также двухсторонние и многосторонние спонсорские организации не могут проводить детальные расследования, необходимые для обеспечения жесткого контроля. У них также отсутствует технический и правовой опыт для выполнения судебных разбирательств. Цель настоящего раздела — дать представление об индикаторах подозрительных действий, мошенничества и злоупотреблений государственными средствами в транспортном секторе, которые позволяют персоналу активно выявлять случаи коррупции и понимать, когда следует обращаться к властям или запрашивать помощь в проведении расследования, и как ввести мониторинг, чтобы не потерять доказательства, дающие основание для судебного преследования. Некоторые правовые тонкости очень важны. Как отмечалось ранее при обсуждении приватизации государства, не все управленческие ошибки являются преступлениями — чиновники могут действовать неумело и неэффективно и приносить огромные убытки без намеренного мошенничества, вымогательства или преступления. При выявлении фактов и рассле-

довании получение доказательств, дающих основание для судебного преследования, т. е. доказательств намерения совершить преступление, становится крайне важным.

Выявление: распознавание сигнальных индикаторов

Усиленный контроль и работа по расследованию спонсорскими организациями и правительствами некоторых стран начали сужать размах деятельности коррупционеров и масштаб их сделок. Рабочие команды могут воспользоваться накопленным коллективным опытом расследований, раскрывающих типичные события и поведение в процессе закупок. Когда речь идет о взятках и откатах, команды должны искать местных «агентов», оказывающих характерные неясные услуги. Часто такие лица имеют стандартные контракты, в которых отсутствует четкое определение оказываемых услуг, и оплата рассчитывается как процент от контракта, а не в зависимости от затраченного времени и оказанных услуг. Необъяснимые задержки, отклонения от правил проведения тендеров, дающие преимущество небольшим группам подрядчиков, или неоправданное заключение контракта без проведения конкурса также являются распространенными признаками дачи и получения взяток и откатов.

В число очевидных индикаторов махинаций с тендерными предложениями входят неадекватный выбор подрядчиков, неразумные требования к предварительной квалификации, необычно короткое время подачи предложений, выбор подрядчика, предложившего не самую низкую цену, заключение многочисленных контрактов по цене чуть ниже пороговой и выбор подрядчика, предложившего самую низкую цену с последующей заявкой на изменение, увеличивающей цену или масштаб проекта. Сомнительная дисквалификация победителя тендера и продление истекшего контракта вместо повторного проведения конкурса также сигнализируют о возможных нарушениях. Сговор подрядчиков часто имеет такие признаки, как постоянно высокие ценовые предложения, сравнительно малое количество и одинаковый состав участников, причем проигравшие участники становятся субподрядчиками. Понять, что в тендере участвует картель, можно, если ценовые предложения падают при появлении новых участников или если существует очевидная связь между дочерними компаниями участников, например один и тот же номер факса на документах двух участников. Индикаторы мошенничества при реализации проекта включают низкое качество работ, частый ремонт, фиктивные инспекции и жалобы пользователей, а также неадекватный надзор и инспекции.

Расследование: сбор доказательств, дающих основание для судебного преследования

Как уже говорилось, индикаторы могут быть всего лишь верхушкой айсберга и служат сигналом опасности для сотрудников, занятых в проекте. Однако они не являются доказательством, дающим основание для судебного преследования. Процесс сбора доказательств с целью предъявления обвинения и судебного преследования лиц, совершивших мошенничество или коррупционные сделки,

требует выполнения трудоемких судебных процедур. Этим обычно занимаются правоохранные органы или институциональные подразделения, отвечающие за чистоту операций, которые имеют навыки и квалификацию, необходимые для выявления коррупционных платежей и поступлений. Как правило, расследование начинается с точки осуществления платежа или его получения и нацелено на сбор доказательств незаконности. Под следствие попадают и плательщики, и получатели. Чтобы доказать факт мошенничества, следователи часто проверяют обоснованность цен и сравнивают фактическое количество и качество полученных товаров с заявленными в официальных счетах. Доказательство факта получения взятки часто включает «исследование стиля жизни» подозреваемых чиновников, демонстрацию того, что они живут не по средствам или имеют необъяснимые финансовые ресурсы.

В последние годы внутренние следственные подразделения спонсоров выявили несколько случаев мошенничества и коррупции с помощью ведения баз данных по тендерам и поиска по ним признаков коррупционных действий. Например, поисковые запросы могут быть направлены на идентификацию высоких цен, объемных закупок или разрешений, выданных при необычных обстоятельствах. Один из путей предусматривает поиск неправомерных или чрезмерных заявок на изменение. Типичное расследование факта коррупции или мошенничества начинается с намека, сообщения или обнаружения сигнального индикатора, после чего проводится детальное изучение сделки. Новые программные средства позволяют следователям протестировать предположения с использованием баз данных, опросов чиновников и подрядчиков, например проигравших участников тендера, инструментов отслеживания незаконных средств и других судебных методов проведения финансовых расследований.

Для персонала спонсорского проекта или программы эти проблемы, вероятно, будут иметь две стороны. Во-первых, сотрудникам придется заниматься дополнительной проверкой на добропорядочность в условиях нехватки времени и ресурсов. Во-вторых, персоналу придется оценивать риск и взвешивать серьезность или достоверность того или иного сигнального индикатора. Многим проще передавать подобные случаи на рассмотрение подразделения по расследованию — если оно существует в организации — уже при первых проявлениях сигнального индикатора, что ведет к перегрузке этих подразделений и отставанию в работе. Их задача — начать мониторинг нескольких сигнальных индикаторов, понять, какие из них дают основание для судебного преследования, а какие указывают на общие недостатки, и выбрать наиболее результативные, т. е. предотвратить дальнейшее нецелевое использование средств. Такой подход предполагает более широкую коммуникацию между командой проекта и следственными подразделениями в правительстве и спонсорских организациях, а также обучение персонала основным правилам сбора доказательств и следственным методам. Кроме того, необходимо активно встраивать во внутренний процесс закупок инструменты контроля, например специальные программные средства, чтобы сократить зависимость от следственного подразделения организации. Для использования новых инструментов понадобятся ресурсы и профессиональная подготовка.

Применение санкций: правовой режим и политическая воля

Активное применение санкций против коррумпированных чиновников и подрядчиков, таких как отстранение от работы и внесение в черный список, имеет большое значение и реализуется все большим числом транспортных агентств и спонсоров. Существует множество доказательств того, что заметные изменения в масштабах сектора обычно происходят только после разоблачения и осуждения «крупной рыбы» — крупного чиновника или фирмы. Таким образом, эффективность стратегии предотвращения коррупции зависит от успешности применения санкций в громком деле. В конечном итоге эффективность санкций определяется более широкой правовой и судебной структурой конкретной страны и характером реформ в области права, судопроизводства и закупок, на которые готово пойти правительство. Это общий вопрос, затрагивающий все секторы, а не только транспортный. Для транспортного сектора полезно активное участие в реформах на уровне страны, которое позволяет внести специфические поправки и уточнения в законы, правила и процедуры, чтобы перекрыть лазейки, характерные для контрактов именно этого сектора.

Стратегия повышения институциональной добропорядочности

Стратегия предотвращения коррупции направлена главным образом на укрепление управления на каждом из уровней сектора и цепочки создания стоимости путем выявления и ограничения различных форм коррупционного поведения. Структуру стратегии в каждом случае необходимо адаптировать с учетом преобладающих очевидных рисков. Начать можно с более легких целей и постепенно переходить к более сложным вопросам и в конце концов к долгосрочным целям. В конечном счете стратегия должна стать всеобъемлющей, так как формы коррупционного поведения со временем видоизменяются, как вирус, и начинают вновь распространяться до тех пор, пока стоимость коррупции не превысит получаемые выгоды.

Ключевыми факторами хорошего управления являются прозрачность, подотчетность и эффективность. В таблице 5.3 перечислен ряд основных элементов стратегии предотвращения коррупции. Прозрачность повышают с помощью информационных и коммуникационных технологий, механизмов обмена информацией и ее раскрытия, создания побудительных мотивов. Подотчетность усиливается через официальные институты, такие как правовая и судебная среда, внешние воздействия, например под влиянием граждан и пользователей за пределами государственного сектора, и внутренние факторы, например побудительные мотивы. Эффективность сектора увеличивается, когда существует открытая конкуренция фирм, а возможности элиты ограничиваются, когда реформируются институциональные операции и когда внешние рынки приносят более высокое вознаграждение, чем местные. Ниже приведены примеры действий, которые можно предпринять в отношении каждого из этих девяти элементов, а также типичные инструменты, которые можно использовать в транспортном секторе и применять на любом институциональном уровне.

Таблица 5.3. Элементы антикоррупционной стратегии

<i>Элемент стратегии</i>	<i>Основное внимание</i>	<i>Пояснения</i>
Данные	Система показателей	Информация об активах, затратах и результатах является ключевым фактором обеспечения подотчетности и прозрачности, создания побудительных мотивов
Внешний механизм подотчетности	Эффективность воздействия	Для обеспечения эффективности внешние механизмы (такие как гражданское общество) должны быть последовательными и иметь адекватные возможности
Механизм прозрачности	Ограничение дискреционных полномочий, повышение доверия и добропорядочности	Использование информационных и коммуникационных технологий, компьютеризации, системы электронных закупок; доступ к перечню активов и управленческой информации также может повысить прозрачность
Побудительные мотивы	Факторы правильного поведения, меры по предотвращению	В качестве компенсации потери дохода может быть предложено вознаграждение и признание
Роль фирмы и элиты	Сокращение случаев использования государственных механизмов в частных интересах	Лишение представителей элиты полномочий создает среду с равными условиями и повышает конкуренцию
Судебная и правовая среда	Последовательное правоприменение, защита добропорядочности	Хорошо функционирующая судебная система способствует преследованию коррупционеров и сдерживает коррупционное поведение
Политическая реформа	Создание благоприятных условий для сектора	Политические реформы выдвигают лидеров, создают ориентиры и фундамент в виде законодательства о закупках, модернизированной институциональной структуры и эффективных бизнес-процессов
Развитие рынка капитала	Управленческая дисциплина	Протоколы и стандарты международного бизнеса требуют управленческой дисциплины и эффективности
Международные спонсоры и финансовые агентства	Стимулы для международного признания	Гармонизация подходов спонсоров повышает прозрачность, подотчетность и эффективность, облегчая контроль дисциплины спонсорами и третьими сторонами внутри спонсорского сообщества и спонсорских проектов

Источник: на основе работы Daniel Kaufmann, World Bank Institute, 2004.

Значимость информирования

Информирование об активах, затратах и результатах является ключевым фактором обеспечения подотчетности и прозрачности. Важность фактических данных для демонстрации того, какими были намерения и что в действительности было сделано, разумны ли расходы или завышены, имеет ли место мошенничество при оценке, лежит в основе сокращения пространства для произвола, субъективности и неоднозначности при принятии решений, которые служат почвой для процветания коррупции. Традиционный процесс принятия решений

в значительной степени опирается на статус, опыт и навыки и сильно зависит от субъективных критериев и дискреционных полномочий. Хотя такой процесс дает хорошие результаты в руках честных и информированных лиц, он открывает простор для манипуляций результатами со стороны коррупционеров. В наш информационный век данные и информацию следует рассматривать в качестве важного инструмента более объективного, а значит, более последовательного и прозрачного принятия решений. Такие информационные инструменты доступны на всех этапах процесса и полезны для каждого из них.

- *Исходные ресурсы.* Надежные данные о существующих активах или запасах и их текущем состоянии, использовании и стоимости важны как основа для принятия решений относительно дальнейших инвестиций и при оценке фактических поставок. Надежные данные о финансах, квалификации и прошлых результатах фирм важны при оценке их способности предоставлять услуги в конкурентной среде. Известно множество примеров того, как существующие условия искажались, чтобы оправдать потребности, заключение контракта на закупку или прикрыть недопоставку новых товаров.
- *Варианты.* Знание альтернатив и сравнение вариантов важны для принятия качественных решений и сокращения затрат. Настойчивость в определении вариантов и получении рыночной информации об альтернативных продуктах или методах обработки и обнародовании этой информации может сократить возможности покупателя или продавца, замешанных в коррупции, по сужению рынка до predetermined выбора.
- *Оценка и отбор.* Использование систематических методов и объективной информации важно для прозрачности и должно охватывать несколько аспектов, таких как технический, экономический, финансовый, социальный, экологический и стоимостной. Системные инструменты управления активами и программирования бюджета обеспечивают количественную и объективную систему координат, которая позволяет сравнить политические или мотивированные коррупцией альтернативы.
- *Полученные услуги.* Точные измерения полученных продуктов или оказанных услуг — количество, качество, место расположения и соответствие техническим условиям — и платежей за них являются одним из наиболее важных инструментов по устранению потерь, недопоставок или переадресации средств. Статьи, которые трудно измерить, например повреждение груза при транспортировке, земляные работы при аварийном восстановлении дорог и текущее или общее техобслуживание машин или активов, являются излюбленными мишенями коррупционеров. Обычно измерения ведутся более точно, когда они основаны на показателях или результатах деятельности.
- *Результаты.* Там, где оплата производится на основе полученных услуг, для оценок относительно отрасли или промежутка времени (это может стать основным индикатором, когда цены искусственно повышают или понижают, а средства используют не по назначению) можно исполь-

зовать метод сравнения затрат на производство со средними удельными затратами. Там, где измерение полученных услуг может быть подвержено коррупции, полезно переместить контроль на измерение услуг или результата. Примером являются контракты с указанием результатов и более долгосрочные контракты, в которых подрядчик или поставщик отвечает за обеспечение качества и где оплата зависит от реальных результатов, а не от факта оказания услуги. В этом случае измерение критериев результативности и самих результатов становится крайне важным, так как оно напрямую связано с оплатой предоставленных услуг.

- *Мониторинг и оценка.* Информация, связанная с процессом в целом, часто объемна, сложна и носит технический характер; она может быть сильно рассеянной, меняться со временем, затрагивать множество операций. Формат отчетов должен быть очень практичным и содержать основные показатели, чтобы мониторинг, внутренний или внешний, был эффективен. Кроме того, для успеха информационного метода необходимо управление данными, т. е. их непрерывное обновление и обеспечение надежности.

Средства для достижения этих целей обычно конструируются под конкретные случаи, вместе с тем существует ряд инструментов, эффективных применительно к транспортному сектору в целом.

- Компьютерная и коммуникационная сеть, поддерживающая агентство, необходима для управления информацией и обмена ею, для сравнения и анализа данных и создания отчетов. Хотя инструменты, связанные с традиционными носителями информации, играют важную роль в некоторых ситуациях, а также в местных органах власти и небольших агентствах, в реальности цифровые носители и технологии быстро становятся стандартом управления сектором. Тщательно продуманная структура компьютерной системы должна принимать во внимание операционный бюджет, технические возможности персонала, производительность, стабильность и безопасность. Системы не должны быть объемными или сложными, чтобы быть эффективными, но они обязательно должны быть стабильными и безопасными.
- Учет активов позволяет устранить пробелы, дублирование и неоднозначность. Он должен начинаться с ясного определения активов. Необходимо гарантированное качество данных и их регулярное обновление. Видеоинформация в базах данных дает возможность сделать виртуальный обзор и проверку состояния дорог, портов и аэропортов.
- Управленческая отчетность должна раскрывать центры затрат, чтобы поддерживать баланс между операциями и исходными ресурсами, с одной стороны, и предоставляемыми услугами — с другой, остатки по счетам для контроля отвлечения и нецелевого использования средств, а также обеспечивать возможность проверки использования бюджетных ассигнований.
- Годовая или регулярная отчетность должна представляться в понятном формате с четким отражением показателей результативности — физиче-

ские активы или запасы (автомобили, дороги, мосты, портовое оборудование), предоставляемые услуги, стоимость поставки (включая средние издержки производства), безопасность, персонал — и их сопоставлением с критериями и тенденциями.

- Специальные отчеты, облегчающие интерпретацию данных о запасах или операциях, помогают непрофессионалам проводить мониторинг и анализ деятельности и управлять результатами. Например, линейная диаграмма для дороги, на которой указаны текущие и предыдущие исходные ресурсы и их расположение, позволяет однозначно интерпретировать произведенные работы.

Механизм прозрачности

Повышение прозрачности предполагает сокращение дискреционных полномочий и неоднозначности с помощью последовательного применения объективных критериев и процессов, надежного хранения чувствительной информации и обеспечения надлежащего порядка доступа заинтересованных сторон к общей информации. Эти действия повышают чистоту процессов и уверенность участников в результатах. Возможности информационных и коммуникационных технологий по управлению и обработке больших объемов данных и предоставлению доступа к ним огромны и играют важную роль в обеспечении прозрачности операций транспортного сектора. В число основных элементов входят рекомендации, интернет-инструменты, компьютерные приложения для закупок, средства наблюдения за процессом закупок и независимые агенты по закупкам.

Четкие, согласованные и обнародованные рекомендации по процессам, которым необходимо следовать в сфере государственных закупок и управления проектами, являются базовым инструментом обеспечения прозрачности. В рекомендациях излагаются правила игры, требования к участникам и процедура администрирования. Многие аспекты улучшения борьбы с коррупцией реализуются через обновление и гармонизацию рекомендаций, которые правительство и финансовые агентства используют при закупках. Наиболее эффективные рекомендации отражают лучшую практику и содержат стандарты отбора претендентов, их оценки и заключения контрактов. Эта область является первым элементом, который агентству необходимо проанализировать с точки зрения преобладающих видов коррупции и усиления слабых звеньев. Однако соблюдение рекомендаций остается на совести тех, кто занимается контролем, а в их ряды могут пробраться коррупционеры. Некоторые виды коррупции, например взяточничество и сговор, существуют за пределами официального процесса, а потому требуют специальных методов выявления.

Использование интернет- и веб-коммуникационных технологий, таких как электронные закупки, для повышения прозрачности очень эффективно и быстро развивается по мере компьютеризации транспортного сектора. Их основное преимущество состоит в том, что одна и та же информация доступна всем участникам. Обычно такие технологии осваиваются постепенно по мере роста технических возможностей агентства и отрасли. Важно, чтобы

охват, надежность и безопасность систем были адекватными, а уровень грамотности в отрасли обеспечивал повышение, а не ограничение конкуренции. Типичные интернет-коммуникации предусматривают размещение объявлений о тендерах и информации о заключении контрактов и стоимости, о ценовых предложениях и результатах их оценки, онлайн-доступ к тендерной документации и прямую подачу писем о заинтересованности, данных о компании и предложений.

Кроме повышения эффективности процесса закупок компьютерные приложения также увеличивают прозрачность процесса оценки. Возьмем, к примеру, рассылку уведомлений и тендерной документации. Перевод этих документов в электронную форму улучшает их качество, обеспечивая целостность обязательного текста и отрывков необязательного, согласованность данных, соответствие рекомендациям по конкретным требованиям и полноту. Также компьютеризация облегчает процесс оценки результатов и формирования отчетов. Компьютеризированный реестр подрядчиков на строительные работы помогает повысить справедливость процесса предварительного квалификационного отбора: юридические, коммерческие и финансовые данные о фирмах в базе данных сравниваются с профилем проекта, и генерируется список фирм, имеющих право на участие в конкурсе, а также фирм, чья квалификация не соответствует требованиям, и причины их дисквалификации. В целях предосторожности предусматриваются процедуры контроля процесса ввода данных, а дисквалифицированным фирмам предоставляется право на получение обоснования отказа.

Общепринятым методом повышения прозрачности является привлечение стороннего лица в качестве наблюдателя за основными этапами процесса закупок. Это привносит элемент независимости в контроль соблюдения рекомендаций. Такой подход обычно применяется на публичных этапах, таких как вскрытие предложений, и защищает от некоторых ошибок. Однако участие сторонних наблюдателей связано с затратами; кроме того, наблюдатели могут попадать под влияние коррупционных агентов (см. пример 5.1). Следует обратить внимание на их подбор, финансирование и подготовку, а также на обеспечение ротации наблюдателей и скрытного контроля во избежание их интеграции в процесс.

В предельных случаях, когда возможности ограничены или коррупция широко распространена, повышение прозрачности может потребовать создания параллельного процесса проведения закупок через независимого агента, не связанного с агентством. Результаты закупок представляются агентству, отвечающему за принятие и реализацию решений. Хотя такой подход похож на использование агентов по закупкам в прошлом, он представляет значительное отступление от принципов помощи в целях развития внутренних возможностей.

Механизм внешней подотчетности

Механизмы подотчетности являются одним из основных и наиболее важных средств контроля и предотвращения коррупции. Они предполагают участие

внешних по отношению к участникам операций, независимых сторон. Их задача заключается в обеспечении чистоты процесса и контроля соблюдения правил при отсутствии коррупции. Набор применяемых инструментов в этой сфере расширяется по мере того, как обнаруживаются недостатки традиционных механизмов. Такие инструменты можно разделить на четыре категории — финансовый аудит, технический аудит, анализ выполнения фидуциарных обязанностей и мониторинг третьей стороной — система всесторонней подотчетности должна включать все четыре.

Финансовый аудит — это периодическая проверка счетов с целью определения, используются ли средства и активы в законных и запланированных целях и полностью ли они учитываются. Добропорядочность и масштаб финансового аудита, который является обязательным требованием для государственных и финансовых агентств, критически важны для его превращения в эффективный антикоррупционный инструмент. Независимость и объективность аудитора, как государственного, так и частного, имеют принципиальное значение, поэтому процесс его выбора требует пристального внимания. Суть аудита состоит в представлении руководству отчета с указанием и объяснением конкретных моментов бухгалтерского учета и отклонений. Команды проектов должны пользоваться этим отчетом, чтобы узнать, какие недостатки в бухгалтерском учете и системах внутреннего контроля нуждаются в устранении. Нередко аудит не касается местных офисов, за исключением выборочных проверок и проверки с использованием компьютерной системы финансового менеджмента, если такая существует. Целенаправленный аудит следует проводить там, где есть подозрения на коррупционную деятельность. Качество документации, в которой указана цель сделки и лицо, ответственное за нее, может стать основной уликой в судебном расследовании. Аудит должен предусматривать проверку журнала учета основных средств с целью установления места нахождения, размещения и распределения активов, принадлежащих агентству и закупаемых им. Это особенно важно в отношении таких активов, как автомобили и компьютеры, которые чаще всего становятся объектами хищения, многочисленны и периодически списываются, и поэтому за ними трудно следить на уровне агентства.

Технический аудит — это периодическая инспекция с целью определения, соответствуют ли активы и услуги, предоставленные на выделенные средства, запланированным целям и поставлены ли они в указанном количестве, качестве и месте. Технический аудит является сравнительно новым, но мощным инструментом. С его помощью контролируется выполнение проектов, выясняется качество операций, контроля и управления проектом со стороны транспортного агентства. Основная цель технического аудита — подтвердить, что товары или активы, закупленные по программе, были поставлены в указанное место и указанным лицам на законных основаниях. Технический аудит также может распространяться на оценку пригодности технических условий и стандартов, применяемых в проектах и сделках. Такой аудит должен проводиться техническим специалистом, имеющим квалификацию и опыт в данной области и независимым от проверяемого агентства. Поскольку аудит касается ключевой бизнес-роли агентства и требует значительного сотрудничества и доступа к данным, на аудитора могут оказывать давление с тем, чтобы он приуменьшил

или проигнорировал определенные аспекты, или даже вводить его в заблуждение, не предоставляя необходимых документов. Таким образом, выбор технического аудитора и проведение проверки иногда может представлять трудности, особенно если коррупция затрагивает руководство агентства. В некоторых случаях необходимо приглашать аудитора или проводить аудит через отдельное государственное агентство, например омбудсмена, службу технического контроля или другой объективный орган надзора. В качестве конкретного примера такого аудита, проводимого в нетехнических секторах, но потенциально применимого в транспортном секторе, можно привести Обзор использования средств госбюджета (Public Expenditure Tracking Survey — PETS). Обзор сочетает в себе финансовые и технические аспекты, отслеживая поэтапное расходование средств по программе — от утверждения на национальном уровне до поставки и использования на местном и индивидуальном уровне.

Анализ выполнения фидуциарных обязанностей — это всестороннее изучение закупок агентства, финансового менеджмента и процессов управления проектами, включая системы внутреннего контроля и надзора. Анализ проводится независимой группой периодически или по предписанию. В сфере выполнения работ, где риск коррупции велик, всесторонний анализ включает в себя активную инспекцию и оценку всех процессов, относящихся к финансам, закупкам и выполнению работ. Его результаты позволяют оценить уровень коррупционного риска в каждом из процессов, выявить недостатки и выработать меры их устранению, а также скорректировать порог для изучения и утверждения. Поскольку такие анализы требуют доступа к большому объему информации, они обычно проводятся многопрофильной командой специалистов при активном участии чиновников.

Мониторинг третьей стороной — это непрерывный процесс контроля расходов сектора, в том числе закупок и осуществления проектов. В качестве третьей стороны выступает или государственное агентство, внешнее по отношению к контролируемому, организации гражданского общества, или частный агент, назначенный правительством в качестве независимого контролера. В транспортных агентствах чистота фидуциарных процессов обычно обеспечивается параллельным независимым контролем со стороны группы лиц, представляющих различные подразделения агентства. Эти лица подотчетны друг другу, а сама группа отчитывается перед руководством агентства. Когда в группу оценки или руководство агентством проникает коррупция и этих мер становится недостаточно, вводится мониторинг третьей стороной — лицом или группой, независимой от агентства. Модели мониторинга государственного сектора третьей стороной предполагают создание внутри министерства службы контроля, независимой от подсектора, мониторинг которого она осуществляет, службы национального аудитора или национального агентства с функцией мониторинга коррупции. В случае проникновения коррупции и в эти службы для обеспечения независимости и подотчетности может понадобиться участие гражданского общества и частного сектора. Среди эффективных моделей мониторинга третьей стороной и связанных с ними аспектов можно выделить следующие.

Широко распространено назначение независимого наблюдателя, обычно из неправительственной или другой общественной организации, который при-

существует при вскрытии предложений, наблюдает за оценкой предложений или принимает участие в техническом аудите. Это может быть обязательным требованием для агентства или результатом внешнего запроса из контролирующей организации. Чтобы такая модель была эффективной, наблюдатели должны активно участвовать во всех процессах — от распечатывания ящика с предложениями до зачитывания и публикации ценовых предложений — и иметь навыки, а также понимать все аспекты процесса торгов или строительства и поставок. При использовании этой модели возникает проблема поездок наблюдателей и покрытия затрат, связанных с контролем всего процесса; кроме того, существует вероятность назначения нужных людей и сговора под влиянием угроз или предложения доли в откатах. Вдобавок признаки сговора могут быть неочевидными и требовать для выявления специальных инструментов, а у наблюдателя может не хватить полномочий, чтобы повлиять на признание результатов.

Передача мониторинга сторонним исполнителям является вторым вариантом. Аудиторы или наблюдатели, имеющие навыки выявления мошенничества и проведения судебно-финансовой экспертизы, могут быть сотрудниками агентства или приглашаться из частного сектора. Там, где внутренние аудиторы подвержены коррупции, приглашение поставщика услуг мониторинга и судебно-бухгалтерской экспертизы из частного сектора, имеющего конкурентные отношения с агентством и соответствующую заинтересованность, может оказаться более результативным при расследовании, выявлении и сборе доказательств, дающих основание для судебного преследования. В контракты можно включать пункты, предусматривающие более детальный аудит, чем обзорная проверка финансовой отчетности подрядчика. Административные правила также могут требовать от чиновников, занятых в проекте, ежегодного раскрытия финансовой информации, вознаграждений и комиссионных подрядчиков и субподрядчиков. Выполнение этих правил контролируется с помощью детального аудита.

Разновидностью модели с использованием независимого наблюдателя является назначение независимого эксперта — лица или фирмы, обладающей необходимыми профессиональными навыками для проведения независимой оценки ценовых предложений параллельно с официальным комитетом. В этой модели после вскрытия предложений часть их откладывают и опечатывают для дальнейшего сравнения с оцененными документами. Эксперт присутствует на собрании по оценке предложений и получает всю информацию, но проводит независимую оценку и подает отдельный отчет независимому чиновнику, который стоит над оценочной комиссией или представляет осуществляющее мониторинг агентство. Заключительные рекомендации должны приводиться в соответствие или содержать объяснение расхождений между официальными и независимыми выводами. Проблема этой модели заключается в необходимости получения разрешения на доступ эксперта к конфиденциальной информации, составление отчетов и заключительных рекомендаций, в чувствительности агентства к несовпадению взглядов, а также в стоимости услуги.

Самой жесткой разновидностью мониторинга третьей стороной является привлечение независимой частной организации к выполнению всех аспек-

тов закупок от лица агентства. В этой модели независимый агент управляет процессом от начала до конца. Он осуществляет часть процесса публично, как в публичной модели, привлекает чиновников агентства к процессу оценки и публичным собраниям и дает рекомендации агентству по вопросам официального санкционирования. Обычно по этой модели агентство, несущее финансовую ответственность, заключает контракт на осуществление работ или оказание услуг. Проблемы этой модели связаны с наймом, финансированием и мониторингом независимой организации и получением согласия правительства на высокий уровень контроля и независимости. В остальном эта модель сходна с наймом компании, оказывающей услуги в области инжиниринга или транспорта.

На уровне сектора при контроле таких аспектов, как распределение и расходование средств, механизм внешней подотчетности функционирует параллельно официальному бюджетному процессу в правительстве. В этом случае государственное агентство и группа представителей организаций гражданского общества и заинтересованных сторон заключают общественный договор, касающийся программ расходования средств, стандартов деятельности агентства и обязательств перед сообществом. В дорожном секторе концепция рассматривает все вмешательства — связаны ли они с сохранением активов или расширением сети — как часть более общего динамического процесса с участием различных заинтересованных сторон. Суть «дорожного общественного договора» заключается в подотчетности государства и прозрачности: дорожное агентство отчитывается перед пользователями дорог об эффективности управления расходами и условиях обслуживания дорог путем публикации ежегодного договора с представителями гражданского общества, направленного на достижение определенных результатов, которые подтверждаются с помощью совместного мониторинга. На практике дорожный общественный договор может принимать форму меморандума о взаимопонимании между агентством и общественной организацией, представляющей широкую публику. Этот процесс также можно применить к полуавтономному сектору, фонду, например дорожному, используя ежегодный отчет и меморандум о взаимопонимании между комитетом по надзору за фондом и представительной общественной организацией.

На организационном уровне агентство может быть подотчетно по показателям результативности с помощью такого инструмента, как «карточки отзывов о работе агентства», в которых граждане или пользователи транспорта выражают свою оценку деятельности агентства и соотношения цены и качества по ряду показателей. Затем эту оценку оглашают, и агентство должно официально отреагировать на нее. Этот инструмент все чаще используется в сфере инфраструктуры и коммунальных услуг. Хотя обычно при его использовании больше внимания уделяется ресурсам организации и вопросам эффективности, он может ограничивать определенные формы коррупции, например связанные с переадресацией средств или их нецелевым использованием, с недопоставками или завышением цены. Этот инструмент может оказаться особенно полезным при мониторинге дорожного общественного договора.

Побудительные мотивы

Выбор, который делает любой человек в произвольно взятой точке цепочки создания стоимости, в значительной степени зависит от индивидуальных мотивов и того, насколько на них влияют внешние или институциональные факторы. Он является результатом взаимодействия официальных правил, неофициальных правил игры и ценностей. Чтобы нарушить цикл или сломать шаблон коррупционного поведения, мотивы правильного поведения должны перевесить вознаграждение от коррупции или молчаливого согласия с ней. Аналогичным образом риски и стоимость коррупционного поведения должны перевешивать выгоду от него. Хотя побудительные мотивы — общее понятие и не сильно зависят от сектора, можно привести несколько примеров, касающихся транспортного сектора.

На уровне государства противовесом личной выгоде, которую получает политик, добывающийся нецелесообразного распределения средств или использования статьи бюджета, может стать привлечение внимания к его позиции, ведущее к потере голосов избирателей или репутации среди электората. Например, организации гражданского общества или СМИ могут обнародовать информацию о социальноэкономических выгодах альтернативного распределения средств в транспортном секторе или проектах или о дорогостоящем проекте, поддержку которому оказывает политик.

На уровне транспортного агентства побудительные мотивы определяются восприятием эффективности систем внутреннего контроля, уровня защиты, которую обеспечивает себе руководство высшего звена, угрозы потери работы, защищенности информаторов и риска разоблачения. Для изменения побудительных мотивов с целью сокращения коррупции необходимо усилить системы внутреннего контроля, установить взыскания за нарушение правил, назначить добросовестных работников на важные должности, обеспечить ротацию персонала во избежание сговора и создания альянсов, оградить агентство от внешнего влияния и предоставить защиту информаторам, особенно персоналу низшего звена, который обычно наиболее уязвим.

На уровне сделок и индивидуальном уровне побудительные мотивы формируются путем усиления прозрачности, применения систем, ограничивающих дискреционные полномочия, ускорения процессов для ограничения риска проведения переговоров о взятке, предотвращения взаимодействия персонала с заинтересованными сторонами (например, с участниками тендера, местными властями или политиками). Здесь тоже важен пример лидеров. Лидеры, демонстрирующие добросовестность и действующие этично, могут стать действенным стимулом. Для людей возможность конфиденциально или анонимно сообщить о должностном преступлении на горячую линию или омбудсмену является принципиальным условием защиты от угроз и репрессий. Адекватность вознаграждения также является важным фактором в некоторых ситуациях. Там, где зарплаты очень низки, люди уязвимы перед взятками и подарками вроде автомобилей или мобильных телефонов, которые нередко предлагают в обмен на молчание и соучастие. На этом уровне реструктуризация зарплат помогает уменьшить уязвимость сотрудников. Однако на уровне руководства,

где организуются сделки, суммы, переходящие из рук в руки, значительны — 1% от контракта стоимостью \$20 млн может составлять зарплату за 10–30 лет. На этом уровне только жесткие санкции, такие как увольнение, потеря пенсии и конфискация активов, достаточны, чтобы изменить побудительные мотивы. Для фирмы, участвующей в конкурсных торгах, цена, которая платится за покровительство и право работать с определенной клиентурой, может стать слишком высокой, если санкции против сговоров, такие как включение в черный список на длительное время, приведут к потере значительной части регулярного дохода.

Роль фирмы и элиты

Когда в коррумпированной культуре доминирует группировка олигархов или элиты, всем участникам как в государственном, так и в частном секторе приходится подчиняться ей, пользоваться ее покровительством и следовать неофициальным правилам игры. Аналогичным образом одна или несколько влиятельных и, возможно, коррумпированных фирм могут контролировать рынок. Обуздать такую силу очень трудно, для этого обычно требуется комбинация действенных инструментов. Во-первых, нужно провести сравнение цен или независимую проверку расчетных оценок агентства для определения и обнародования надбавки или маржи, которая позволяет судить о размере взятки, заложенной в ценовое предложение. Во-вторых, необходимо строго соблюдать требования по обеспечению прозрачности, чтобы обеспечить открытую, равную конкуренцию и защитить фирмы, участвующие в конкурсе. В-третьих, процесс следует подкрепить такими возможностями мониторинга, которые не меньше чем возможности элиты; этого можно достичь путем привлечения гражданского общества, чей голос должен стать слышимым (как описано выше), применения международных норм (таких как международные стандарты для организаций и бухгалтерские стандарты) или с помощью вмешательства международных организаций (таких как международные финансовые институты), которые устанавливают и правила, и надзор. В-четвертых, необходим заслуживающий доверия, сильный следственный и совещательный орган, например антикоррупционная комиссия, которая может рассматривать дела против элиты или влиятельных фирм. И наконец, существуют инструменты, заставляющие крупные или международные фирмы в большей мере отчитываться перед отраслью и международными наблюдателями, чем перед местной элитой, и опасаться ухудшения своего положения на глобальном и национальном рынке, если они не откажутся от участия в местной коррупции. Одним из вариантов для транспортного сектора является пакт добропорядочности (пример 5.2).

Профессиональные ассоциации ряда отраслей предлагают принимать в рамках сектора соглашения вроде Принципов ведения бизнеса, противодействующих взяточничеству в машиностроительной и строительной отрасли. Основные аспекты таких соглашений часто разрабатывают при участии Transparency International или под эгидой Всемирного экономического форума в Давосе, Швейцария. Подписавшиеся компании берут на себя обязательство соблюдать определенные правила рыночного поведения, включая политику полного не-

Пример 5.2. Пакты добросовестности в частном секторе

Пакт добросовестности, разработанный организацией Transparency International, подходит и для транспортного сектора. В соответствии с пактом заказчик и все участники инвестиционного проекта обязуются воздерживаться от коррупционных действий и предотвращать их, а также согласны на применение санкций в случае несоблюдения правил. Государственная служба закупок Корейской республики применяет пакты добросовестности при заключении всех контрактов с 1 марта 2001 г. Пакт должен напоминать частному сектору, что ценности бизнеса коренятся в деловой этике, и вовлекать компании в борьбу с коррупцией. Корейский пакт добросовестности уникален тем, что требует от подрядчиков принесения «клятвы честности» в течение 10 дней после заключения контракта, в противном случае они лишаются контракта. Подрядчики также должны дать согласие на строгие наказания за нарушение пакта, включая отстранение от работ. Чиновники, участвующие в контракте, также должны принести клятву честности своему руководству и согласиться на строгие санкции в случае ее нарушения.

приятия взяточничества. В частном секторе эти соглашения не содержат положений о взаимном мониторинге и санкциях — соблюдение правил обеспечивается под давлением со стороны коллег.

Национальные и межотраслевые факторы

Антикоррупционная борьба в транспортном секторе неразрывно связана с действиями против коррупции во внешней среде. Сильная правовая и судебная среда необходима для того, чтобы меры правового контроля и оздоровления были эффективными. В эффективной правовой среде положения контракта должны выполняться, а мошенничество и прочие нарушения преследоваться. Доступность информации о зарегистрированных компаниях, включая налоговую информацию, в рамках закона о свободе информации может значительно помочь в выявлении случаев мошенничества. Законы о закупках, поддерживающие конкуренцию, подотчетность и прозрачность и содержащие положения о мониторинге и действия по оздоровлению, также важны. И наконец, атмосфера политической и коммерческой реформ неопределима для поддержки реструктуризации транспортного сектора, разделения и коммерциализации функций, ослабления или пересмотра регулирования, упрощения иерархической цепочки, а также повышения прозрачности и внимания к результативности. Обычно реформирование транспортного сектора идет вслед за реформами государственного сектора на национальном уровне, но коммерческая сторона вопроса также может быть хорошей направляющей и движущей силой реформ.

Международные факторы

В странах, где коррупция сильно укоренилась в государственном секторе и значительной части общества, международные факторы могут служить мощным стимулом для контроля над коррупцией. Кроме влияния на правительства стран международные финансовые и торговые организации могут воздействовать на добросовестность и эффективность в транспортном секторе. Обязательное реформирование транспортной логистики перед вступлением во Всемирную торговую организацию способно сократить ущерб от коррупции, возникающий

из-за мелких хищений, взяток и мошенничества. Рекомендации по управлению закупками и проектами, разработанные многосторонними банками развития, могут повысить конкуренцию и прозрачность в секторе и, если они применяются последовательно, справиться с национальными картелями. Для получения максимального эффекта двусторонние агентства также могут принять открытые процессы. Нынешняя тенденция к гармонизации процедур закупок и управления проектами в секторе в рамках международной помощи в сфере развития очень важна для сокращения коррупции с участием международных фирм и в финансируемых международными организациями поставках товаров и услуг.

Измерение успехов: индикаторы и базовые данные

В процессе осуществления реформы управления и антикоррупционных планов в транспортном секторе необходимо определить подходящие индикаторы для измерения результатов. Изначально внимание концентрируется на описании инструментов, подходов и методов расследования. По мере продвижения необходимо уделять больше внимания индикаторам институциональной добропорядочности, которые можно включить в проекты и системы управления затратами. Сначала акцент можно сделать на реализации и соблюдении антикоррупционных планов и позволить командам мониторинга анализировать и совершенствовать индикаторы в процессе выполнения проектов.

Например, можно анализировать отклонения цен победителей тендеров от оценок стоимости по всему агентству или по подразделениям; рассматривать среднюю или удельную цену стандартных видов работ или товаров, например погрузки-разгрузки контейнеров или укладки асфальта; сравнивать индикаторы по административным округам для выявления индивидуальных отклонений или необъективности. Можно обратить внимание на длительность этапов подготовки, принятия заявок и реализации по сравнению с нормами, а также на длительность этапов подготовки контрактов, таких как подписание или выдача разрешений, по сравнению с нормами. В число прочих измерителей входят: доля контрактов, заключенных после модернизации инструментов и процессов закупки (или процент расходов агентства, осуществленных по контракту); успехи в выполнении плана электронных закупок; результативность внутренних расследований, например количество дел, переданных омбудсмену или следственному комитету.

Для формулирования индикаторов институциональной добропорядочности необходима дополнительная аналитическая работа. В этой области спонсоры и партнеры по развитию должны с самого начала гармонизировать свои подходы, иначе у них не будет возможности совместно измерять и оценивать успехи.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Как показано в этой главе, транспортный сектор поражен коррупцией во многих развивающихся странах. Политическая ценность, высокая стоимость некоторых контрактов, многочисленные местные мелкие контракты и проекты, а также неэффективные или устаревшие бизнес-процессы определяют уязви-

мость сектора. Следует различать, хотя разница часто бывает размытой, результаты плохого управления сектором (неэффективные бизнес-процессы и политику) и коррупцию (намеренные действия по незаконному получению личной выгоды или влияния), но коррупция процветает там, где отсутствует эффективное управление. Однако в секторе созданы хорошо зарекомендовавшие себя инструменты и процессы планирования, проектирования, закупок, реализации и мониторинга, которые дают хорошие шансы на повышение уровня выявления и контроля коррупции.

Чтобы усилить контроль и ограничить этот феномен, необходимо понять преобладающие коррупционные модели в каждом подсекторе страны. В настоящей главе представлены распространенные формы мошенничества, коррупции и сговоров, встречающиеся в рамках инфраструктурных проектов в транспортной сфере и в транспортных агентствах. В ней также приведены рекомендации по двухсторонней стратегии обуздания коррупции: усиление контроля за соблюдением законов и меры по предотвращению. В разделе, посвященном стратегии предотвращения, рассмотрены ключевые элементы разработки подхода, соответствующего местным условиям, в том числе использование информационных возможностей; обеспечение внешней подотчетности, прозрачности и побудительных мотивов; контроль роли элиты и фирм, а также использование преимуществ национальных, межотраслевых факторов (правовой и судебной среды, политической и коммерческой реформ) и международных факторов (роли международных рынков, агентств и связанных с ними стандартов и протоколов).

Сложность и, местами, глубокие корни коррупции в секторе означают, что сразу покончить с нею не удастся. Нужно время на разработку и осуществление антикоррупционных планов, принятие антикоррупционных мер на всех уровнях управления. В любом случае частью долгосрочной стратегии являются меры по предотвращению коррупции и расширению возможностей по борьбе с нею. Если коррупция стала принятой практикой, понадобится ряд более действенных мер по ее предотвращению как в краткосрочном, так и долгосрочном плане, а также активное судебное преследование в достаточном количестве случаев. Потенциальный выигрыш в случае успеха в транспортном секторе сам по себе является достаточным стимулом для того, чтобы все партнеры по развитию активно включились в борьбу с коррупцией.

КОММЕНТАРИИ

1. Финансирование из «казенной кормушки» само по себе не указывает на коррупцию в транспортном или каком-либо другом секторе, поскольку является частью демократической культуры, в которой избранные представители активно обеспечивают своих избирателей и которая даже допускает в процессе выборов здоровую, ориентированную на результат конкуренцию. Однако во многих странах доля дискреционного финансирования в бюджете национального транспортного сектора непропорционально высока по сравнению с финансированием, находящимся под пристальным законодательным контролем.

2. Операции разных видов транспорта, в частности воздушного, железнодорожного и морского, в большинстве стран контролируются разными ведомствами, и в каждом случае возникают свои проблемы.
3. Это также может быть результатом плохого планирования бюджета, где прогнозы доходов оказываются слишком оптимистичными, и расходы агентства приходится сокращать в результате возникновения дефицита в середине года. Однако, поскольку в этих случаях возникает очередь из подрядчиков, ожидающих платежей, появляются и возможности для взяточничества.

ЛИТЕРАТУРА

- Bueb, Jean Pierre, and Nicola Ehlermann-Cache. 2005. «Inventory of Mechanisms to Disguise Corruption in the Bidding Process and Some Tools for Prevention and Detection.» In *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, 161–175. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Center for Economic Studies [CES], Ifo Institute for Economic Research, and CESifo GmbH [Munich Society for the Promotion of Economic Research] (CESIFO). 2004. «The Political Economy of Corruption and the Role of Financial Institution.» CESIFO Working Paper Series 1293:1–32.
- Søreide, Tina. 2005. «Grey Zones and Corruption in Public Procurement: Issues for Consideration.» In *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, 51–58. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Коррупция в нефтяном секторе

ЧАРЛЬЗ МАКФЕРСОН И СТИВЕН МАКСИРРЕЙ

Все знают, что коррупция дорого обходится нам — она обесценивает наши ресурсы, как человеческие, так и природные. Она приносит несправедливость. Она ведет к незаконному обогащению. Она порождает недуги, которые достигают нас почти повсеместно.

Нуху Рибадун, глава Комиссии по борьбе с экономическими и финансовыми преступлениями, Нигерия (речь на ежегодной сессии Всемирного банка и Международного валютного фонда, Сингапур, сентябрь 2006 г.)

Так называемое «ресурсное проклятие» и своеобразная динамика нефтяной промышленности делают нефтегазовый сектор особенно подверженным коррупции, начиная со спекуляций относительно запасов нефти на всех стадиях добычи и заканчивая использованием (или растративанием) нефтяных денег. Недавний коррупционный скандал на Ближнем Востоке с участием европейского нефтяного гиганта напоминает нам, что ни одна страна не защищена от тлетворного влияния коррупции и что в коррупционных действиях всегда как минимум две стороны: иностранный инвестор и местное правительство (государственная нефтяная компания и /или местный бизнес). В Норвегии масштабы коррупции, связанной с нефтью, в целом ограничены. Во многом это обусловлено тем, что на протяжении десятилетий инвестиции были прозрачными, бюрократический аппарат отличался высоким уровнем честности, а в политике культивировалось неодобрительное отношение к коррупции. В рамках программы «Нефть для развития» Норвегия, не стесняясь, демонстрирует и достижения, и ошибки, делится своим опытом с развивающимися странами, которые хотят освободить нефтегазовый сектор от коррупционного проклятия.

Поуль Энгберг-Педерсен, генеральный директор Норвежского агентства по сотрудничеству в целях развития

Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой щедро наделены природными ресурсами. Хотя потенциал этого богатства с точки зрения сокращения бедности и обеспечения экономического роста очень

велик, не менее велик и мешающий его реализации соблазн коррупции и злоупотреблений, особенно когда источником богатства является нефть.

Эта глава начинается с краткого представления нередко наблюдаемой обратной взаимосвязи между запасами нефти и газа и экономическим, социальным и политическим развитием страны. Затем в ней рассматриваются отраслевые особенности, приводящие к такому эффекту, анализируется типология коррупционных проявлений в секторе и идентифицируются основные участники коррупционных отношений и их роли. В примерах представлены некоторые звенья цепочки создания стоимости в нефтяной промышленности и их уязвимые для коррупции места. Наконец, авторы предлагают с соответствующими оговорками возможные рецепты противодействия коррупции в секторе. Особое внимание уделяется Инициативе по повышению прозрачности деятельности добывающих отраслей (EITI), перспективному подходу к борьбе с коррупцией, поддерживаемому Всемирным банком. Глава завершается обобщающей таблицей или маршрутной картой, в которой представлены звенья цепочки создания стоимости в секторе, коррупционные уязвимости, сигнальные индикаторы и рекомендуемые меры противодействия коррупции.

ПАРАДОКС ИЗОБИЛИЯ

С точки зрения значимости нефтяных денег и нефтяного экспорта для налоговых поступлений, ВВП и внешнеторгового баланса в число стран, богатых нефтью, входят 32 государства с развивающейся и переходной экономикой. Эти страны перечислены в таблице 6.1.

Казалось бы, нефтяное богатство, которым обладают эти страны, должно ощутимо способствовать их развитию. Однако на деле такие страны чаще всего демонстрируют слабый рост по сравнению с сопоставимыми странами, не имеющими запасов нефти, имеют более низкие значения индикаторов развития человеческого потенциала и более высокий уровень социальных и политических беспорядков и даже вооруженных конфликтов. Такой эффект называют «ресурсным проклятием» или «парадоксом изобилия»¹.

Один из примеров парадокса изобилия — Нигерия. При оценке возможностей развития показатели этой богатой нефтью страны оказываются значительно ниже не только их потенциального уровня, но и показателей многих не имеющих нефти соседей, расположенных к югу от Сахары. ВВП на душу населения составляет \$400 в год, 60% населения имеет доход менее \$2 в день, 78 детей из каждой тысячи умирают при рождении, 35% детей в возрасте до пяти лет страдают от недоедания, 50% взрослых женщин неграмотны и т.д. Связанная с нефтью гражданская война в Биафре, документально подтвержденное подавление (вплоть до последнего времени) демократических институтов, эскалация насилия в дельте реки Нигер и деградация окружающей среды в результате добычи нефти дополняют картину, составленную на основе статистических данных по развитию страны. Факты ужасны, однако за последние 35 лет нефтяная рента, поступившая в Нигерию, составила, по оценкам, \$300 млрд. Увы, Нигерия не одинока. Ее история повторяется во всех нефтедобывающих странах Африки и других регионов мира, где существует такая же зависимость от нефти и газа².

ЗЛОВЕЩАЯ ВЗАИМОСВЯЗЬ

Парадоксу изобилия посвящена масса литературы и исследований³. Хотя это явление объясняют множеством причин, все они делятся на две категории: техническую и политическую. Наиболее важными техническими факторами являются нестабильность доходов и феномен, известный как «голландская болезнь». Нестабильность доходов связана главным образом с колебаниями цен на нефть на международных рынках⁴. С ними непросто совладать в любой ситуации, а особенно когда они становятся непредсказуемыми. Голландская болезнь проявляется, когда приток нефтяных денег перегревает национальную экономику и вызывает рост реального курса национальной валюты. В результате традиционные экспортные товары, не связанные с нефтью, теряют конкурентоспособность, а национальная экономика становится недиверсифицированной. Если этот процесс чересчур запустить, то он может вызвать перекос экономики страны и социальное напряжение. В настоящее время мы понимаем технические факторы лучше, чем когда-либо раньше, а макроэкономическая политика управления ими проработана более глубоко. Корректирующие воздействия включают в себя управление обменным курсом национальной валюты, выравнивание расходов (возможно, с использованием специальных фондов) и усиление финансовой дисциплины⁵.

Таблица 6.1. Развивающиеся страны, богатые нефтью

Страна	Среднегодовой доход от углеводородов, 2000–2003 гг.		Среднегодовой доход от экспорта углеводородов, 2000–2003 гг.
	В процентах от совокупных налоговых поступлений	В процентах от ВВП	В процентах от совокупного экспорта
Азербайджан	47,0	11,9	88,3
Алжир	69,9	25,8	97,1
Ангола	80,9	33,9	90,3
Бахрейн	71,2	23,5	72,1
Бруней	85,8	52,7	88,2
Венесуэла	52,7	14,3	79,9
Вьетнам	31,8	7,1	21,4
Габон	60,5	19,6	79,9
Индонезия	31,3	6,1	22,6
Ирак	58,4	93,1	Нет данных
Иран	59,3	16,8	82,0
Йемен	68,6	25,0	91,5
Казахстан	21,0	5,1	49,7
Камерун	26,6	5,3	44,9
Катар	71,3	25,3	83,0
Колумбия	9,0	2,7	27,8

Окончание табл. 6.1

Страна	Среднегодовой доход от углеводородов, 2000–2003 гг.		Среднегодовой доход от экспорта углеводородов, 2000–2003 гг.
	В процентах от совокупных налоговых поступлений	В процентах от ВВП	В процентах от совокупного экспорта
Конго	70,6	20,2	89,5
Кувейт	68,4	47,6	91,9
Ливия	72,5	36,1	97,0
Мексика	32,2	7,0	14,9
Нигерия	77,2	32,6	95,8
Объединенные Арабские Эмираты	76,1	32,4	49,1
Оман	78,3	32,4	80,1
Российская Федерация	39,7	6,8	52,8
Саудовская Аравия	81,6	27,4	89,2
Сирия	45,7	13,4	69,5
Судан	43,0	4,6	73,3
Тринидад и Тобаго	27,4	6,6	60,6
Туркменистан	42,8	8,7	83,6
Эквадор	26,4	6,9	43,5
Экваториальная Гвинея	84,0	21,6	93,4
Среднее	52,7	20,8	67,2

Примечание: в таблицу включены все страны, которые считаются богатыми углеводородами и /или полезными ископаемыми на основе следующих критериев: средняя доля налоговых поступлений от углеводородов в совокупных налоговых поступлениях не ниже 25% в период 2000–2003 гг. или средняя доля доходов от экспорта углеводородов не ниже 25% за тот же период. Страны с потенциально высоким средне- и долгосрочным доходом от углеводородов: Боливия, Чад, Мавритания, Сан-Томе и Принсипи, Тимор.

Источник: IMF (2005, annex 1).

Значительно более острыми, по мнению многих исследователей, и более показательными являются нетехнические, политические факторы, стоящие за парадоксом изобилия. В политической сфере эффективное государственное управление считается принципиально важным аспектом успеха борьбы с ресурсным проклятием. К сожалению, богатые нефтью развивающиеся страны не могут похвастаться высокими достижениями на этом направлении. В обзорах Всемирного банка с использованием широкого набора индикаторов качества государственного управления богатые нефтью страны с развивающейся и переходной экономикой обычно оказываются в нижней трети рейтингов⁶.

Конечно, во многих странах государственное управление было неэффективным еще до начала нефтедобычи, и есть основания полагать, что именно эта неэффективность привела к плохому управлению нефтяным сектором. Вместе с тем растет число фактов, говорящих о том, что первопричина совсем в другом — в том, что сама нефть подрывает эффективность управления.

Эффективное государственное управление характеризуется определенным набором признаков, включая ясное и стабильное законодательство; верховенство закона; высокий потенциал правительства; налоговая, денежно-кредитная и бюджетная дисциплина; открытый диалог между правительством и обществом. При этом отсутствие коррупции является одним из краеугольных камней эффективного управления. К сожалению, нефть — это общепризнанный магнит для коррупции, а масштабы коррупционных проявлений напрямую влияют на качество государственного управления. В нашем восприятии запасы нефти и зависимость от нефтяных денег тесно связываются с коррупцией.

В таблице 6.2 приведены некоторые данные из последнего обзора индекса восприятия коррупции, проведенного организацией Transparency International. Восприятие коррупции демонстрирует сильную корреляцию с ресурсным богатством. Здесь основные нефтедобывающие страны с развивающейся и переходной экономикой опять оказываются в нижней трети страновых рейтингов⁷.

Таблица 6.2. Нефть и индекс восприятия коррупции, 2006 г.

Рейтинг	Страна	Индекс восприятия коррупции, 2006 г.	Рейтинг	Страна	Индекс восприятия коррупции, 2006 г.
Страны с рейтингом 1–50					
1	Финляндия	9,6	24	Барбадос	6,7
1	Исландия	9,6	24	Эстония	6,7
4	Дания	9,5	26	Португалия	6,6
5	Сингапур	9,4	28	Словения	6,4
6	Швеция	9,2	28	Уругвай	6,4
7	Швейцария	9,1	31	Объединенные Арабские Эмираты	6,2
8	Норвегия	8,8	32	Бутан	6
9	Австралия	8,7	32	Катар	6
9	Нидерланды	8,7	34	Израиль	5,9
11	Австрия	8,6	36	Бахрейн	5,7
11	Люксембург	8,6	37	Ботсвана	5,6
11	Великобритания	8,6	39	Оман	5,4
14	Канада	8,5	40	Иордания	5,3
15	Гонконг	8,3	41	Венгрия	5,2
16	Германия	8	42	Маврикий	5,1
17	Япония	7,6	42	Южная Корея	5,1
18	Франция	7,4	44	Малайзия	5
18	Ирландия	7,4	45	Италия	4,9
20	Бельгия	7,3	46	Чешская Республика	4,8
20	Чили	7,3	46	Кувейт	4,8
20	США	7,3	49	Латвия	4,7
23	Испания	6,8	49	Словакия	4,7

Продолжение табл. 6.2

Рейтинг	Страна	Индекс восприятия коррупции, 2006 г.
Страны с рейтингом 50–100		
51	Южная Африка	4,6
51	Тунис	4,6
54	Греция	4,4
55	Коста-Рика	4,1
55	Намибия	4,1
57	Болгария	4
57	Сальвадор	4
59	Колумбия	3,9
60	Турция	3,8
61	Ямайка	3,7
61	Польша	3,7
63	Ливан	3,6
63	Таиланд	3,6
66	Белиз	3,5
66	Куба	3,5
69	Хорватия	3,4
70	Бразилия	3,3
70	Китай	3,3
70	Египет	3,3
70	Гана	3,3
70	Индия	3,3
70	Мексика	3,3
70	Перу	3,3
70	Саудовская Аравия	3,3

Рейтинг	Страна	Индекс восприятия коррупции, 2006 г.
70	Сенегал	3,3
79	Буркина-Фасо	3,2
79	Лесото	3,2
79	Молдавия	3,2
79	Марокко	3,2
79	Тринидад и Тобаго	3,2
84	Алжир	3,1
84	Мадагаскар	3,1
84	Мавритания	3,1
84	Панама	3,1
84	Румыния	3,1
84	Шри-Ланка	3,1
90	Габон	3
90	Сербия	3
90	Суринам	3
93	Аргентина	2,9
93	Армения	2,9
93	Эритрея	2,9
93	Сирия	2,9
93	Танзания	2,9
99	Доминиканская Республика	2,8
99	Грузия	2,8
99	Мали	2,8
99	Монголия	2,8
99	Мозамбик	2,8
99	Украина	2,8

Рейтинг	Страна	Индекс восприятия коррупции, 2006 г.
Страны с рейтингом 100–160		
105	Боливия	2,7
105	Иран	2,7
105	Ливия	2,7
105	Малави	2,7
105	Уганда	2,7
111	Гватемала	2,6
111	Казахстан	2,6

Рейтинг	Страна	Индекс восприятия коррупции, 2006 г.
111	Лаос	2,6
111	Парагвай	2,6
111	Тимор	2,6
111	Вьетнам	2,6
111	Йемен	2,6
111	Замбия	2,6
121	Бенин	2,5
121	Гамбия	2,5

Окончание табл. 6.2

Рейтинг	Страна	Индекс восприятия коррупции, 2006 г.	Рейтинг	Страна	Индекс восприятия коррупции, 2006 г.
121	Гондурас	2,5	142	Нигерия	2,2
121	Филиппины	2,5	142	Пакистан	2,2
121	Российская Федерация	2,5	142	Сьерра-Леоне	2,2
121	Руанда	2,5	142	Таджикистан	2,2
130	Азербайджан	2,4	142	Туркменистан	2,2
130	Бурунди	2,4	151	Белоруссия	2,1
130	Эфиопия	2,4	151	Камбоджа	2,1
130	Индонезия	2,4	151	Кот-д'Ивуар	2,1
130	Того	2,4	151	Экваториальная Гвинея	2,1
130	Зимбабве	2,4	151	Узбекистан	2,1
138	Камерун	2,3	156	Бангладеш	2
138	Эквадор	2,3	156	Чад	2
138	Нигер	2,3	156	Демократическая Республика Конго	2
138	Венесуэла	2,3	156	Судан	2
142	Ангола	2,2	160	Гвинея	1,9
142	Республика Конго	2,2	160	Ирак	1,9
142	Кения	2,2	163	Гаити	1,8
142	Киргизия	2,2			

Источник: Transparency International (2007). См. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006.

Примечание: рейтинг является глобальным (величина, обратная индексу восприятия коррупции). Индекс восприятия коррупции варьирует от 10 (низший уровень восприятия коррупции) до 1 (высший уровень восприятия коррупции). Развивающиеся страны, богатые нефтью (см. табл. 6.1), выделены цветом.

ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ НЕФТЯНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Рассмотрев общие моменты, перейдем к особенностям нефтяной промышленности, которые помогут понять, почему она так подвержена коррупции.

Объем операций

Нефтяной бизнес часто называют самым крупным. В денежном выражении объем этой отрасли огромен. По оценкам Международного энергетического агентства, в мире в ближайшие 25 лет в нефтегазовый сектор будет инвестировано \$3 трлн. Несмотря на размер этой суммы, она составляет менее 6% предполагаемой выручки за тот же период. Годовой валовой доход от продажи сырой нефти в настоящее время составляет приблизительно \$1,5 трлн. Принимая во внимание, что обычно в цепочке создания стоимости каждый баррель нефти перепродается три раза, в действительности объем сделок на мировом нефтяном рынке во много раз больше (International Energy Agency, 2005 г.).

Оценочные расчеты для Анголы иллюстрируют масштаб инвестиций и доходов всего для одного развивающегося производителя нефти. Размер инвестиций, которые потребуются для нефтяного сектора Анголы в ближайшие 5–10 лет, составляет от \$8 млрд до \$10 млрд в год. Валовой доход от этих инвестиций в годы пикового объема производства (2010–2015 гг.) оценивается в пределах \$70 – 80 млрд в год в текущих ценах. Соответственно годовой доход правительства составит от \$50 до \$55 млрд⁸.

Эти цифры, относящиеся к мировой нефтяной промышленности и к отдельным странам-производителям, показывают, что даже небольшие доли сделок в нефтяном секторе связаны с очень крупными суммами и, следовательно, с серьезным риском коррупции. Кроме того, эти небольшие доли трудно обнаружить в случае их исчезновения, что делает искушение еще более сильным.

Экономическая рента

Вряд ли найдется другая отрасль, которая может сравниться с нефтяной по размеру экономической ренты. Во многом из-за олигополистического характера отрасли цены обычно значительно превышают себестоимость⁹. Средняя цена барреля сырой нефти на международном рынке в течение 2006 г. варьировала от \$65 до \$75, в то время как себестоимость барреля составляла от \$3–5 на Ближнем Востоке до \$12 в Мексиканском заливе и \$15 в Северном море (International Energy Agency, 2005, p. 11). Таким образом, маржа составляет от \$50 до \$70 на баррель и даже больше — очевидный риск коррупции.

Концентрация финансовых потоков

В сфере нефтедобычи потоки доходов, поступающих в государственную казну, обычно бывают концентрированными, т. е. исходят от сравнительно небольшого числа налогоплательщиков, чаще иностранных, чем местных. В подобных условиях снижается подотчетность правительственных агентств, получающих потоки доходов, перед населением. Обеспокоенность широких масс по поводу использования этих доходов можно безнаказанно игнорировать. Более того, учитывая масштаб доходов, правительственным органам не составляет труда или откупиться, или запугать тех, кто ставит их поведение под сомнение¹⁰.

Сложность

Для нефтяной промышленности характерна высокая сложность технологических процессов и отраслевой структуры, а правовые, коммерческие и налоговые механизмы, регулирующие потоки доходов, обычно еще более сложны. Все это помогает тем, кто манипулирует потоками доходов в политических или личных целях, скрывать свои действия.

Естественные монополии

Сам масштаб нефтегазовой промышленности и ее вспомогательной инфраструктуры часто приводит к возникновению естественных монополий в таких

областях, как трубопроводный транспорт, складирование и портовые мощности. Монопольный контроль создает возможности для коррупции и злоупотреблений путем произвольного регулирования доступа к ресурсам или введения платы или тарифов за пользование ими.

Стратегическая важность

Нефть практически повсеместно рассматривается как стратегически важный ресурс¹¹. С точки зрения правительств стран-производителей нефть является одной из «командных высот» экономики, чем объясняется широкое участие правительства в делах отрасли. Вмешательство правительства может быть самым разнообразным: от владения ресурсами путем формулирования соответствующей политики и законодательства, контроля над доступом к инфраструктуре и регулирования операций до организации национальных нефтяных компаний. Каждая из форм вмешательства правительства может открывать бесчисленные возможности для коррупции¹².

На уровне правительств стран-потребителей понимание стратегической важности нефти вызывает сильное беспокойство по поводу надежности ее поставок. Это беспокойство часто ведет к договоренностям с правительствами стран-производителей с целью обеспечения безопасности поставок. Такие договоренности могут создавать условия для коррупции на разных уровнях. Новые влиятельные потребители из числа развивающихся стран не делают секрета из своего стремления обезопасить поставки нефти путем заключения непрозрачных соглашений с производителями из развивающихся стран¹³. Крупнейшие потребители из развитых стран также позволяют себе ради обеспечения надежности поставок если не напрямую участвовать в коррупционной деятельности, то как минимум использовать свое экономическое, политическое или военное влияние на производителей из развивающихся стран. Одновременно они могут терпимо относиться к коррупционному поведению правительств развивающихся стран, чтобы не нанести ущерба безопасности поставок. Пресса не раз демонстрировала примеры подобного очевидно противоречивого отношения правительств развитых стран к предполагаемым случаям коррупции и нарушения прав человека¹⁴. Стремление к обеспечению безопасности поставок двух групп стран-потребителей — развивающихся и развитых стран — все чаще выливается в конфликт интересов¹⁵.

Побочные эффекты

Неудивительно, что коррупция в таком богатом и влиятельном секторе, как нефтяной, может иметь значительные отрицательные побочные эффекты для управления не только другими секторами, но и экономикой в целом. Поэтому слабые места нефтяного сектора, перечисленные выше, имеют политическое значение, выходящее далеко за рамки собственно нефтяной отрасли. Прежде чем перейти к конкретным примерам коррупции в нефтяном секторе, в двух следующих разделах этой главы мы рассмотрим распространенные виды

коррупции, чтобы вы представили себе «костюмы и декорации», а также познакомимся с распределением ролей.

РАСПРОСТРАНЕННЫЕ ВИДЫ КОРРУПЦИИ

Коррупцию в нефтяном секторе можно охарактеризовать путем описания каналов, через которые она осуществляется. Ниже представлены четыре наиболее распространенных вида коррупции.

Политическая коррупция

Цель политической коррупции — оказание воздействия на политику в секторе, а также принятие законов и режимов налогообложения, которые приносят политическую или личную выгоду в ущерб интересам общества. Покровительственная внешняя политика, налоговые льготы, контроль цен, предоставление исключительных прав, введение специальных процедур бухгалтерского учета и масса специальных отраслевых и региональных поблажек, характерных для нефтяной отрасли, — все это вполне можно отнести к категории политической коррупции. Откровенно противозаконные действия вроде предложения взятки в этой сфере встречаются не всегда. Более важную роль здесь играет так называемая законодательная коррупция¹⁶. Она возникает в сфере принятия решений относительно политики в результате заботливо культивируемых близких взаимоотношений между политиками или законодателями и определенными группами заинтересованных лиц. Лоббизм — лишь один из аспектов законодательной коррупции. В обмен на нужные действия или поддержку политики могут после отхода от дел получить теплое место в группе интересов, например кресло в совете директоров или другую руководящую должность. В советах директоров нефтяных компаний очень часто оказываются бывшие высокопоставленные политики, вхожие в высшие политические круги. Понятно, что спектр действий в этой сфере может быть очень широким, от законного лоббирования до криминального подкупа¹⁷.

Административная коррупция

Рангом чуть ниже политической, этот вид коррупции связан со злоупотреблением служебными полномочиями и незаконным получением благ в обмен на одобрение широкого диапазона коммерческих и хозяйственных операций, на благосклонное отношение к коррупционному поведению или благоприятную интерпретацию налогового законодательства. Как и в случае с политической коррупцией, здесь вполне применимо понятие законодательной коррупции. Недавнее судебное разбирательство в США показательное в этом плане. Против Министерства внутренних дел США были поданы четыре иска с обвинением в том, что оно не позволило налоговым инспекторам взыскать недоимку по плате за право добычи нефти в Мексиканском заливе в размере \$30 млн. Главный инспектор Министерства внутренних дел заявил на слушаниях в подкомитете Конгресса, что «за исключением преступления разрешено все» (Andrews, 2006).

К административной коррупции также относятся прямые действия административных агентств в собственных интересах, например, когда агентство участвует в торговле государственной нефтью или регулирует доступ к инфраструктуре. Чем больше зарегулирована система, тем выше степень государственного контроля и сильнее разгул административной коррупции.

Коммерческая коррупция

Это широкая сфера злоупотреблений при закупках, включая мошенничество с тендерными предложениями, откаты и раздувание затрат. С учетом объемов отраслевых операций масштабы коррупции в этой области ошеломляют. В качестве одного из последних примеров крупномасштабных злоупотреблений в сфере закупок можно назвать широко освещавшиеся скандалы с раздуванием затрат на восстановление нефтяного сектора Ирака, в котором участвуют главным образом американские подрядчики (Walker 2004).

Крупномасштабная коррупция

Прямое присвоение значительных денежных сумм путем нецелевого использования производственных мощностей, продуктов или доходов можно квалифицировать как крупномасштабную коррупцию. Следователи утверждают, что генерал Сани Абача, президент Нигерии в 1993–1998 гг., ежемесячно перебрасывал десятки миллионов долларов из нефтяных доходов правительства на счета офшорных банков и компаний, контролируемых его семейством¹⁸.

ОСНОВНЫЕ ИГРОКИ

В состав участников коррупционной деятельности в нефтяном секторе могут входить самые разные институты и физические лица. Основные игроки и их роли представлены ниже.

Правительство

Все правительства нефтедобывающих стран, которые мы рассматриваем в широком плане, т. е. включаем в них все ведомства, исполнительные, законодательные и судебные органы, в те или иные моменты оказываются замешанными в полном наборе видов коррупции, представленных в предыдущем разделе.

Правительства стран, потребляющих нефть, тоже редко остаются невинными. Как уже говорилось, движимые беспокойством о безопасности поставок нефти или просто желанием обеспечить коммерческий успех своим компаниям за рубежом, они могут использовать обычный подкуп или имеющиеся средства давления — экономические, политические и военные — в качестве кнута или пряника для получения благоприятных для себя решений в нефтедобывающих странах. По индексу взяткодателей, рассчитываемому Transparency International как величина, обратная индексу восприятия коррупции, Китай и Корея, две потребляющие нефть страны, активно действующие в нефтяном

Пример 6.1. Дело компании Elf

В 2003 г. во Франции началось судебное разбирательство, получившее известность как «Дело компании Elf», в ходе которого на свет выплыла сложная цепочка политических амбиций, использования служебного положения в личных целях, нефтяных операций и коррупции. Перед судом предстала компания Elf, бывший французский нефтяной гигант, который был создан в 1965 г. для обеспечения нефтяной независимости Франции, прежде всего путем оказания влияния на нефтедобывающие страны. С самого начала Elf была тесно связана с президентской командой, которая ввела в состав ключевых руководителей компании ряд своих назначенцев. Компания установила не менее тесные связи с политическими лидерами в «странах-клиентах». Elf практиковала подкуп практически во всех странах, где она оперировала. В 2003 г. 37 человек, включая бывшего генерального директора компании и директора по внешним связям, были осуждены за передачу в 1989–1993 гг. взятку в размере € 305 млн от имени Elf с целью получения контрактов в Африке, Южной Америке, России, Испании и Германии.

Западная Африка была у Elf объектом особого внимания. Бывший руководитель компании, долгое время отвечавший за африканское направление, рассказал суду, что ежегодно президенту Габона передавали \$20 млн и не менее щедрые подношения делали лидерам Анголы, Камеруна и Республики Конго. Многочисленные выплаты должны были гарантировать Elf преимущества в доступе к нефти в этих странах, а также обеспечивать лояльность африканских лидеров по отношению к Франции. Коррупционные действия Elf, по всей видимости, не ограничивались зарубежными операциями. Компания имела во Франции значительное политическое влияние, оказывая финансовую поддержку голлистским партиям. По показаниям бывшего генерального директора Elf, компания выплачивала «как минимум» €5 млн в год всем крупным политическим партиям Франции, чтобы заручиться их поддержкой. Elf, иными словами, была не только французским активом, который должен был бороться за доступ к нефти на глобальных рынках, она боролась также на внутреннем рынке за политическое влияние. Она превратилась в раковую опухоль в сердце Франции, которая распространилась на все страны, где действовала Elf. «Вся нефтяная система была совершенно непрозрачной» — так заявил на суде бывший генеральный директор. Возможно, дело компании Elf — крайний случай, однако похожие операции можно обнаружить и в других странах развитого мира.

Источники: Robert-Diard (2003a, 2003b); Fitchett and Ignatius (2002); Henley (2003).

секторе за пределами своих территорий, попадают почти в самый низ странового рейтинга с точки зрения желаемых результатов. Когда взятки рассматриваются в широком смысле, т. е. включают в себя не только денежные подношения, но и обещания экономической помощи, политической или военной поддержки, такие страны, как Франция, Япония, США и Великобритания (все серьезно заботятся о безопасности поставок нефти) оказываются в числе тех, кто заслуживает осуждения. Пример 6.1 наглядно иллюстрирует коррупционные и квазикоррупционные отношения, которые могут возникать между влиятельными правительствами стран, потребляющих нефть, правительствами стран, добывающими нефть, и самой нефтяной отраслью.

Нефтяные компании

Существует несколько разновидностей нефтяных компаний. В частном секторе нефтяные компании делятся на две категории — международные нефтяные компании и обычно значительно более мелкие местные фирмы. Примеров коррупции со стороны международных нефтяных компаний более чем достаточно, взять хотя бы покупку привилегированного доступа к ресурсам, благоприятного законодательства, регулирования или налогового режима. Несмотря на то, что международные нефтяные компании по-прежнему способны на прессинг правительств в нефтедобывающих странах и у себя дома, в наши дни они стараются избегать прямой коррупции. Это связано с жестким законодательством

страны регистрации, таким как Закон о предотвращении коррупционной практики за рубежом, США; международными кодексами, например Конвенцией ОЭСР о противодействии подкупу и Конвенцией ООН против коррупции; надзором со стороны гражданского общества и акционеров; наконец, с репутационным риском. Обвинения и примеры прямой коррупции со стороны международных нефтяных компаний по-прежнему встречаются, однако не так часто, как в прошлом¹⁹.

Местные частные компании меньше ограничены в своих действиях. Немало начинающих национальных компаний всерьез стремится стать настоящими нефте- и газодобывающими предприятиями. Однако очень часто местные компании являются не более чем «формальными оболочками», принадлежащими влиятельным местным инвесторам, которых интересует не создание реальных добывающих мощностей, а получение легкой прибыли. Еще не так давно подобная деятельность процветала в Нигерии. Национальные компании с крайне ограниченным опытом и возможностями, а то и вообще не имеющие их, регулярно получали на льготных условиях права на разработку ценных месторождений лишь с тем, чтобы передать их квалифицированным международным операторам за внушительное вознаграждение²⁰.

В большинстве нефтедобывающих развивающихся стран существуют собственные национальные нефтяные компании. Несмотря на то, что в ряде стран полным ходом идут реформы, национальные нефтяные компании по-прежнему славятся коррупцией и расточительством. Последние аудиторские проверки показали, что нерациональное использование средств и коррупция приводят в нигерийской National Petroleum Corporation (NNPC) к потере \$1 млрд в год, а в индонезийской Pertamina — \$2 млрд (World Bank, 2000b; PwC, 1998). Потери такого масштаба дают макроэкономический эффект, который нельзя игнорировать. Коррупция часто имеет коммерческий характер и проявляется в виде влияния на закупки, оказываемого иногда под флагом защиты национальных интересов, однако на деле преследуются интересы национальных нефтяных компаний и их филиалов. Национальные нефтяные компании могут также участвовать в административной коррупции, в результате которой, пользуясь неэффективностью или слабостью официального регулирующего органа, они приватизируют регулирование. Наконец в тех странах, где они управляют значительными денежными потоками от имени правительства, национальные нефтяные компании могут участвовать в крупномасштабной коррупции. Пример 6.2 показывает, как коррупция, поразившая компанию Pertamina, вынудила в конце концов провести кардинальную реструктуризацию и реформирование компании. Коррупция заставила провести серьезное реформирование и реструктуризацию и в NNPC.

Особого внимания заслуживает такая разновидность национальных нефтяных компаний, как местные фирмы импортирующих нефть стран. Эти национальные нефтяные компании нередко являются инструментом или одним из инструментов реализации стратегий обеспечения безопасности поставок (Andrews-Speed and Ma, 2005). В подобной роли регулярно выступают национальные нефтяные компании Китая, Индии и Кореи. Неоднократно высказывались опасения, что их обычно непрозрачные соглашения с нефте-

Пример 6.2. Коррупция в компании Pertamina

В 1960-х и начале 1970-х гг. индонезийская национальная нефтяная компания Pertamina была гордостью индонезийцев и образцом для многих других развивающихся стран. Пользуясь капиталом американских банков, опытом независимых нефтяных компаний и всесторонней государственной поддержкой, Pertamina демонстрировала очень быстрый рост. В дополнение к значительным объемам нефтедобычи и доходам компания превратилась в гигантский конгломерат, имеющий среди прочего собственное буровое оборудование, танкерный флот, сеть АЗС, нефтехимический комплекс, туристический комплекс, стадион и сталелитейный завод.

Чрезмерное увлечение Pertamina кредитным финансированием привело к финансовому кризису не только в самой компании, но и в стране. В ответ на публичную критику в январе 1970 г. президент Сухарто назначил высокопоставленную комиссию (так называемую «Комиссию четырех») для расследования случаев коррупции в Индонезии в целом и в компании Pertamina в частности. Расследование выявило серьезные глубоко укоренившиеся проблемы, связанные с плохим управлением, коррупцией и приватизацией нефтяной отрасли влиятельными группами. Pertamina нарушала законодательство Индонезии во многих сферах. Защита компании настаивала на том, что многие законы не распространяются на Pertamina в силу ее стратегического значения и особого места в Индонезии.

В заключении комиссии говорилось, что управление доходами было непрозрачным; балансы компании никогда не публиковались, а прибыли не раскрывались. Аудит, проведенный американской аудиторской фирмой Arthur Young, показал, что в компании функционировали шесть самостоятельных систем бухгалтерского учета — настоящий очаг коррупции. Лишь малая часть проходивших через Pertamina платежей иностранных подрядчиков, занимавшихся изыскательскими работами и добычей нефти, поступала правительству. Уклонение от налогообложения было обычной практикой. Стоимость проектов Pertamina нередко завышалась в несколько раз, обогащая приближенных к компании лиц. Коррупция в таких масштабах была возможной только при соучастии высших политических кругов. По некоторым данным, приход президента Сухарто к власти финансировался со стороны Pertamina. Семейство Сухарто и его друзья занимали ключевые позиции во всех частях нефтяной промышленности, а Pertamina поддерживала военных во всех аспектах. Pertamina также должна была поставлять дешевое топливо государству и подкупать политических оппонентов.

Заключение Комиссии четырех вызвало волну антикоррупционных мер, однако привлекательность Pertamina как источника денежных средств оказалась сильнее, и компания продолжала работать без изменений. Только после ухода Сухарто с поста президента в 1998 г. появилась возможность оценить масштабы коррупции в компании в полной мере. Парламентское расследование в 2003 г. показало, что Сухарто и его ближайшее окружение, включая руководителей высшего звена Pertamina и ряд министров, получили от компании около \$1,7 млрд.

В результате разоблачений в 2001 г. было принято новое законодательство, которое привело к кардинальной реструктуризации Pertamina, лишению ее особых привилегий и монопольной власти, а также к принятию мер по повышению конкурентоспособности и прозрачности компании, что положило конец разгулу коррупции.

Источники: Kobonbaev (2006); См. также Glassburner (1976), Mackie (1970), «Indonesia: Perils of Pertamina» (2003), Oxford Analytica (2000), Muljadi (2002), and Hari (2004).

добывающими странами могут служить прикрытием для коррупционной практики²¹.

Компании, обслуживающие нефтяной сектор, также могут быть участниками коррупционной деятельности. Очень значительная часть работ в нефтяной отрасли выполняется не самими нефтяными компаниями или правительством, а специализированными подрядчиками. Таких подрядчиков великое множество, и действуют они во всех звеньях отраслевой цепочки создания стоимости — от специалистов по сейсмической разведке и буровым работам и консультантов по геофизике на стадии изысканий; буровых компаний, поставщиков материалов, машиностроительных и эксплуатационных компаний на стадии освоения месторождения и добычи до трубопроводных, перерабатывающих и строительных компаний на последующих стадиях. Обслуживающие компании очень часто впутываются в клубок коррупционной практики нефтяного сектора, особенно связанной с закупками.

Большие люди

Могущественные торговцы влиянием или «организаторы», которых в Африке называют большими людьми, встречаются во всех регионах мира и в большинстве секторов экономики. Они превратились в неотъемлемый элемент нефтяного сектора особенно в странах с развивающейся и переходной экономикой. Большие люди нередко оперируют в рамках местных или международных сетей с участием как потребляющих, так и производящих стран. В случаях предложения взяток коррупционная практика очевидна. Однако действия больших людей варьируют от приемлемого лоббирования до заключения незаконных сделок и от политической коррупции до крупномасштабной коррупции. Деятельность классического большого человека в международной нефтяной промышленности раскрыта в примере 6.3. В этом примере также представлена дилемма, с которой крупная импортирующая нефть развивающаяся страна может столкнуться при попытке сбалансировать вопросы энергетической безопасности и добросовестного управления.

Пример 6.3. Дело Гиффена

«В феврале 2007 г. генеральный прокурор Манхэттена должен принять участие в судебном разбирательстве по самому крупному обвинению американского гражданина во взяточничестве за рубежом. Дело касается запутанной серии международных финансовых переводов, которая предположительно связана с отмыванием денег и разветвленной сетью национальных и международных подставных компаний. Обвинение называет соучастником Назарбаева, президента Казахстана, которого невозможно привлечь к суду. Подсудимый Джеймс Гиффен, состоятельный американский коммерческий банкир, обвиняется в передаче взятки в размере \$78 млн г-ну Назарбаеву и главе Министерства нефти Казахстана. Эти принадлежащие американским компаниям, стремящимся получить доступ к огромным нефтяным ресурсам Казахстана, деньги попали в карман руководителей республики.

Дело против г-на Гиффена приоткрыло завесу тайны над размерами ставок и трансконтинентальными маневрами, которые происходят на стыке большой нефти и политики — стыке, характеризующимся широкомасштабным и дорогостоящим лоббированием, зарубежными сделками, пересечением денег, бизнеса и политики. Это теневой мир, который создается и поддерживается людьми вроде г-на Гиффена.

Прокурор обвинил г-на Гиффена в контроле разветвленной сети подкупа в 1990-х гг., которая была предназначена для приобретения доступа и влияния в Казахстане для таких нефтяных гигантов, как ExxonMobil, BPAmoco (ныне BP) и Phillips (ныне ConocoPhillips). По заявлению прокурора, платежи нарушают Закон о предотвращении коррупционной практики за рубежом, который запрещает американским гражданам и компаниям давать взятки иностранным официальным лицам с целью продвижения бизнеса. Ни одна нефтяная компания до этого не обвинялась в противоправных действиях.

Дело также иллюстрирует усилия правительства США по согласованию краткосрочных энергетических интересов с долгосрочной политической целью поддержки демократии в странах, которые международное сообщество считает коррумпированными. Адвокаты г-на Гиффена настаивают на том, что он действовал не сам по себе. «Г-н Гиффен работал с согласия нашего правительства», — заявил один из них. Адвокаты г-на Гиффена утверждают, что его нельзя признать виновным, поскольку «действия подзащитного были частью его официальных обязанностей как консультанта казахского правительства, выполняемых с благословения высших американских должностных лиц». Такое утверждение вызвало шквальный обмен ходатайствами, меморандумами и документами между федеральным правительством и адвокатами г-на Гиффена. Федеральный прокурор попытался заблокировать доступ г-на Гиффена к документам на том основании, что их обсуждение может противоречить интересам национальной безопасности».

Источник: Stodghill (2006). © 2006 by The New York Times Co. Воспроизводится с разрешения.

Банки

Когда необходимо скрытно вывести или перечислить крупные суммы денег, полученные в результате коррупционной деятельности, на сцене появляются банки. Их роль рассматривается более подробно в главе 12. Широко известным примером является участие банка Riggs Bank из Вашингтона, округ Колумбия, в сомнительном переводе нефтяных денег. Сенатское расследование в 2004 г. показало, что в Экваториальной Гвинее Riggs предположительно из-за важности клиента «закрыв глаза» на «признаки перевода доходов от коррупции за рубежом». Другой банк, BNP Paribas, крупнейший французский финансовый институт, был замешан в скандале с переводом нефтяных денег и в Республике Конго, и в Ираке. В идеале ответственность банковского сектора за противодействие отмыванию денег должна распространяться и на действия, связанные с коррупцией.

ЦЕПОЧКА СОЗДАНИЯ СТОИМОСТИ В НЕФТЯНОМ СЕКТОРЕ: УЯЗВИМЫЕ ДЛЯ КОРРУПЦИИ МЕСТА

В этом разделе анализируется уязвимость для коррупции каждого звена цепочки создания стоимости в нефтяном секторе — от получения прав на изыскательские работы до продажи бензина на АЗС. Здесь также идентифицируются индикаторы или сигнализаторы, указывающие на присутствие коррупции.

Изыскательские работы

Стадия изыскательских работ предполагает получение прав на разведку и добычу полезных ископаемых, получение разрешений на проведение геолого-разведки и надзор за процедурой отказа или продления прав на разведку. На этой стадии на кон ставятся огромные деньги с учетом того, что успешные изыскания могут привести к разработке месторождения стоимостью сотни миллионов и даже миллиардов долларов²². На фоне таких перспектив не удивительно, что изыскательское звено в цепочке создания стоимости очень уязвимо для коррупции. Коррупция особенно поражает процесс получения прав и последующих переговоров об условиях контракта, среди которых наиболее существенны вопросы, касающиеся объемов работ, возмещения затрат, разделения прибылей и обязательного возврата лицензионных прав государству. Прошлая, но все еще распространенная практика предусматривала предоставление площадей для изыскательских работ на основе прямых переговоров с конкуренцией или без нее. Нефтяные компании и правительства нередко настаивают на том, чтобы такие переговоры велись конфиденциально во избежание разглашения чувствительной коммерческой информации и чтобы условия формировались индивидуально в зависимости от требований страны и компании. К сожалению, непрозрачность таких переговоров широко открывает двери для коррупции.

В число сигнализаторов коррупции здесь входят отсутствие конкуренции, предоставление прав компаниям без подтверждения способности выполнить

обязательства, отказ от предоставления заявочных гарантий, сильно несбалансированные условия контракта и неожиданное продление контракта. Рост обеспокоенности относительно размаха коррупции на стадии изыскательских работ привел к тому, что ряд новых нефтедобывающих стран сделал процедуру предоставления прав полностью прозрачной. Одна или две известных нефтедобывающих страны с негативным послужным списком пытаются в настоящее время следовать их примеру.

Тимор, одна из самых молодых стран мира и новое нефтедобывающее государство с крупными запасами природного газа, с самого начала избрала путь полной прозрачности процесса предоставления прав на изыскания. Правительство публикует проекты соответствующих законов и модельных контрактов для обсуждения, проводит публичные слушания, широко объявляет о проведении конкурсов по лицензированию и об их условиях. В процессе предварительного квалификационного отбора отсеиваются претенденты, не обладающие необходимыми техническими и финансовыми возможностями. Контракты заключаются на основе международных конкурсов по одному параметру (предложенной программе работ), что резко сужает возможности для дискреционных решений. Окончательные результаты объявляются публично и объясняются. Не так давно бывшие «плохие парни», Ангола и Нигерия, тоже приняли похожие прозрачные процедуры предоставления прав. Новые процедуры, хотя и не лишены недостатков, стали огромным шагом вперед по сравнению с прошлой практикой и заслужили пусть и осторожное, но широкое международное одобрение²³.

Вместе с тем непрозрачные процедуры предоставления прав на изыскания по-прежнему остаются преобладающими. Одним из относительно недавних примеров коррупции на стадии изысканий-освоения является случай с участием Statoil, норвежской национальной нефтяной компании, и Ирана. В июне 2004 г. Statoil была оштрафована на \$2,9 млн за выплату значительного вознаграждения за консультирование, обеспечивающее получение контракта на добычу нефти и газа в Иране, одной инвестиционной фирме с хорошими политическими связями. Похожие эпизоды отмечены и в других странах. Дело Гиффена (см. пример 6.3), где сторона обвинения заявляла, что высшие чины правительства Казахстана получили незаконные выплаты в размере \$78 млн при заключении шести нефтяных контрактов, связано главным образом с приобретением прав на изыскательские работы и освоение месторождений²⁴.

Некоторые виды практики предоставления лицензий на разведку нефти в Экваториальной Гвинее, хотя и являются законными в этой стране, связаны как минимум с конфликтом интересов, а возможно, и с коррупцией. В Экваториальной Гвинее лицензии предоставляются на основе прямых переговоров, и, по словам одного из высших руководителей правительства, они нередко достаются консорциумам компаний, принадлежащих министрам, и иностранных групп. В случае успеха министры получают «процент от суммарной стоимости заключенного с компанией контракта. Это означает, что значительная часть цены контракта переключивается на банковские счета членов кабинета министров»²⁵.

Разработка месторождения

После обнаружения коммерческих запасов полезных ископаемых наступает стадия разработки месторождения. Хотя административная коррупция при утверждении планов разработки и размещения скважин, получении природоохранных разрешений и т. п. почти наверняка присутствует на этой стадии, наибольшая коррупционная уязвимость связана с процессом закупок. Наряду со злоупотреблениями в процессе закупок до небес взлетают капитальные и производственные затраты. На сцену выходит полный состав отраслевых игроков с богатым набором трюков.

Откаты должностным лицам — своего рода вознаграждение за успех в заключении контракта — являются, пожалуй, самой распространенной формой коррупции в сфере закупок. Платежи могут в равной мере поступать как правительственным чиновникам, так и частным подрядчикам. В 2000 г. для обустройства промысла на острове Бонни-Айленд в дельте реки Нигер Nigeria Liquefied Natural Gas Limited выбрала консорциум из четырех крупных сервисных компаний, известный как TKSJ, в который входили французская компания Technip, итальянская Snamprogetti, японская JGC во главе с Kellogg, Brown & Root, филиалом американской фирмы Halliburton. Идущее в настоящее время во Франции расследование показывает, что при заключении контракта филиал TKSJ выплатил \$171,5 млн в пользу TriStar — компании, зарегистрированной в Гибралтаре и возглавляемой лондонским адвокатом, который долгое время работал на Halliburton и имел тесные связи с чиновниками из нигерийского правительства (Isikoff, 2004). Обвинения против TKSJ приведены лишь в иллюстративных целях, других примеров здесь предостаточно.

Хотя большинство случаев злоупотребления при закупках относится к коммерческой коррупции, в этой сфере наблюдается также политическая и административная коррупция. Правительственные агентства, включая национальные нефтяные компании, нередко пользуются своим влиянием, чтобы передать заказы на закупку привилегированным или связанным с правительством поставщикам. Компаниям могут намекнуть, что заключение контракта с определенными местными фирмами, связанными с представителями руководства страны, благоприятно отразится на бизнесе. В наши дни случаи открытого использования влияния встречаются не так часто, как прежде, однако они по-прежнему наблюдаются, особенно в контексте защиты национальных или местных интересов в сочетании с пунктами в контрактах или положениями в законодательстве, оставляющими лазейки для злоупотреблений. Пользуясь предоставленными им преимуществами, местные или национальные фирмы предлагают свои услуги международным поставщикам независимо от того, есть ли у них что-то большее, чем имя и желание участвовать в прибылях. Сказанное, впрочем, не умаляет важности отстаивания национальных интересов, а лишь подчеркивает необходимость соблюдения осторожности и надзора за реализацией местной политики.

Нефтедобывающие страны и их национальные нефтяные компании — не единственные виновники подобной практики. Нередко правительства нефтедобывающих стран, а временами и партнеры упрекают международные

нефтяные компании в предоставлении преимуществ при закупках аффилированным сервисным фирмам или фирмам из стран их регистрации.

Злоупотребления при закупках приводят к повышению затрат, однако на фоне огромных отраслевых расходов, особенно на стадии разработки месторождения, оно может оставаться незамеченным или привлекать меньше внимания, чем следует. Налоги являются вторым объяснением недостаточного внимания к повышению затрат. Нефтяные компании, хотя и стараются не допускать раздувания связанных с закупками затрат, в конечном итоге теряют совсем немного, поскольку эти затраты полностью учитываются при расчете налогооблагаемой прибыли, нередко с «апплифтом». (Аплифт — распространенная в нефтяной отрасли форма стимулирования инвестиций, допускающая зачет более 100% затрат в налоговых целях.) В убытке оказывается министерство финансов, в чьи сейфы попадает меньше денег в результате уменьшения налогооблагаемых доходов, и в конечном итоге общество, которое получает меньше ассигнований на здравоохранение, образование, транспорт и другие базовые услуги.

В число сигнализаторов коррупции на стадии разработки могут входить необоснованные разрешения и задержки в получении разрешений, непрозрачный процесс закупок, полное отсутствие или ограниченное использование процедуры международных конкурентных тендеров при заключении крупных контрактов, заключение контрактов с фирмами, имеющими ограниченные возможности, агрессивное продвижение «национальных интересов» в сфере закупок, подозрительное заключение контрактов с одними и теми же подрядчиками, постоянно циркулирующие слухи о злоупотреблениях.

Добыча

После завершения разработки месторождения наступает стадия добычи нефти. Эта стадия особенно уязвима для крупномасштабной коррупции — хищений в крупных размерах с участием преступных элементов. Хищения могут происходить в результате занижения объемов добычи или нецелевого использования добытой нефти, а также более явных действий вроде незаконного подключения к продуктивным скважинам или трубопроводам и откачки нефти.

Хуссейн Шахрагани, министр нефти Ирака, считает хищение добытой нефти одной из самых серьезных текущих проблем его страны. Хищения осуществляются путем занижения объемов добычи и переадресации потока нефти местной мафией для ее подпольной продажи. Признавая существование проблемы, иракские власти пытаются установить устройства учета в местах добычи, однако процесс установки приборов блокируется, надо думать теми, кому выгодно их отсутствие (Reuters, 2006). В одном из случаев, задокументированных ООН в ходе расследования нарушений и коррупции при осуществлении программы «Нефть в обмен на продовольствие», хищение иракской нефти стало возможным после подкупа независимого эксперта по контролю количества добытой нефти, назначенного специально для предотвращения хищений. В заключительном отчете, опубликованном в октябре 2005 г., следственный комитет утверждал, что значительные объемы похищенной нефти незаконно

добавлялись к утвержденным объемам экспорта в рамках программы «Нефть в обмен на продовольствие». По данным комитета, иракские официальные лица предложили эксперту по контролю количества добытой нефти, работающему на голландскую инспекционную фирму Saybolt, не замечать несанкционированную отгрузку нефти в обмен на 2% от дохода, приносимого операциями.

В дельте реки Нигер похитители почти в открытую подключились к трубопроводу, перекачивали добытую нефть на стоящие рядом баржи и перевозили ее на танкеры, ожидающие в Гвинейском заливе. Размеры потерь оцениваются в 30 000–40 000 баррелей в день. При цене нефти \$65–75 за баррель это выливается во внушительную сумму. Как и в Ираке, в определенной мере проблема заключается в отсутствии адекватного учета, и одной из первоочередных рекомендаций по результатам недавно проведенного по запросу нигерийского правительства физического аудита операций нефтяной отрасли является значительное совершенствование технических средств измерения объемов нефти. Однако корни проблемы наверняка находятся глубже. Вряд ли хищения такого масштаба возможны без соучастия больших людей, политиков высокого ранга и правоохранительных органов²⁶.

Как показывает пример, расхождения в объемах между местом добычи нефти и точками учета экспортных поставок, например, явно указывают на хищения. Нарушения учета или очевидные недостатки процесса контроля объема нефти также должны вызывать подозрение.

Торговля

Торговля предполагает продажу и покупку добытой нефти. Хищения на этой стадии нередко связаны с занижением стоимости проданной нефти, что позволяет покупателю осуществить перепродажу по более высокой цене. В коррупционных сделках этого типа обычно участвуют правительственное агентство или национальная нефтяная компания в качестве первого продавца и нефтяной трейдер в качестве первого покупателя и последующего продавца. Проведенные Всемирным банком проверки продаж сырой нефти, осуществленных NNPC во времена генерала Абачи, выявили систематическое занижение стоимости нефти относительно рынка, создававшую значительную маржу для посредников, которыми нередко были большие люди (World Bank, 2000a). С тех пор практика изменилась, и цены на нигерийскую нефть, продаваемую NNPC от имени правительства, теперь близки к международным рыночным ценам.

В более поздние времена финансовый аудит Société Nationale des Pétroles du Congo (SNPC), конголезской национальной нефтяной компании, выявил тот же самый феномен. SNPC продавала государственную долю сырой нефти по ценам на 5–6% ниже рыночных. Поставки осуществлялись никому не известной трейдинговой фирме под названием Sphynx, которая, как оказалось, принадлежала президенту SNPC. Это вызвало подозрение в коррупции, однако правительство отмело подобные обвинения²⁷.

Один из более известных примеров коррупции на стадии торговли нефтью был обнародован комиссией Волкера во время расследования махинаций с программой ООН «Нефть в обмен на продовольствие» в Ираке. В рамках этой

программы ООН размещала определенные объемы сырой нефти для продажи на международных рынках. Доходы предназначались для приобретения продовольствия и товаров первой необходимости для иракцев, которые страдали от эмбарго на продажу иракской нефти в 1990-х гг. после вторжения Ирака в Кувейт. ООН устанавливала «справедливую рыночную цену», по которой иракская нефть могла продаваться. Она оказалась ниже международных рыночных цен, и, таким образом, доступ к иракской сырой нефти давал продавцу премию. Поскольку покупателей выбирала не ООН, у Ирака появился существенный политический и экономический рычаг, который тот успешно использовал, продавая нефть тем, кто мог воздействовать на внешнюю политику и международное общественное мнение в пользу Ирака. Позднее Ирак стал требовать перевода незаконной «разницы в цене» в контролируемые им банки в Иордании и Ливане и в определенные посольства. В числе компаний, названных в отчете комиссии Волкера (Volcker Committee report, 2005), были Glencore, нефтяной трейдер из Швейцарии, которого идентифицировали как главного плательщика откатов режиму Саддама Хусейна в рамках программы «Нефть в обмен на продовольствие», и французский банк BNP Paribas — ведущий финансист сделок по этой программе, которого комиссия Волкера обвинила в том, что он закрывал глаза на использование подставных компаний для прикрытия реальных партнеров Ирака²⁸. Не так давно в связи со скандалом вокруг программы «Нефть в обмен на продовольствие» была упомянута Total — французская нефтегазовая группа. Парижский судья обвинил нового главу Total в выплате откатов в пользу иракского режима в 1996–2002 гг. с целью получения доступа к иракской сырой нефти во времена эмбарго. Total отвергает все предъявленные обвинения (Arnold, 2006).

В торговле как сырой нефтью, так и нефтепродуктами процветают обмен и мошенничество, и перечень разновидностей коррупционной практики можно продолжать и продолжать. Помимо примеров, приведенных здесь, в него входит недобросовестный выбор ценовых ориентиров в контрактах — распространенная практика повышения торговой маржи, которую трудно выявить. Однако прежде всего трейдеры выигрывают от административных ограничений (санкций или ценового контроля), поскольку прибыль, получаемая в результате обхода устанавливаемых ограничениями барьеров, может быть огромной.

В число сигнализаторов коррупции в сфере торговли нефтью входят отсутствие прозрачности при продаже государственной нефти, официальная продажа по ценам, ниже общедоступных международных ориентиров, и необычно широкое использование посредников.

Транспортировка

Транспортировка — доставка нефти на рынок по трубопроводу или на танкере — открывает дополнительные возможности для незаконного обогащения. Транспортную инфраструктуру, включая трубопроводы, хранилища или перевалочные базы, а также нефтеналивные порты, нередко совершенно справедливо характеризуют как естественную монополию. Владелец инфраструктуры, которым может быть государство, имеет все возможности для извлечения

монопольной ренты и нередко пользуется ими. Коррупция появляется на сцене, когда рента извлекается не в форме официального, опубликованного тарифа, уплачиваемого государству, а путем нелегальных выплат официальным лицам, которые контролируют доступ к инфраструктуре. Доступ к российской экспортной трубе был золотым дном в 1990-х гг., когда в России сырая нефть стоила ощутимо ниже, чем на соседних европейских рынках. Условия доступа к трубопроводам были предельно непрозрачными в те времена, и, по общепринятому мнению, допуск к трубе требовал не только официальной платы государственным агентствам, но и тайного разделения разницы в ценах внутреннего и внешнего рынка между нефтедобытчиками и чиновниками, которые контролировали доступ.

Сигнализаторами коррупции в этом звене цепочки создания стоимости являются непрозрачные правила предоставления доступа к инфраструктуре, непрозрачное администрирование доступа, длинные очереди и привилегированные клиенты.

Переработка и маркетинг

Конечная стадия создания стоимости в нефтяной индустрии — переработка и маркетинг — не может похвастаться такой же соблазнительной маржей как начальная стадия разработки и добычи, однако объем операций здесь велик, а как отмечалось выше, незаконная деятельность, составляющая небольшую долю законной, может быть очень соблазнительной.

Переработка — это промышленный процесс превращения сырой нефти в пригодные для использования нефтепродукты: бензин, керосин, дизельное топливо, авиационное топливо, мазут. Дистрибуция или маркетинг связан с доставкой нефтепродуктов от нефтеперерабатывающих заводов до конечных потребителей. Возможности для незаконного извлечения прибыли нередко создаются официальной политикой. Контроль цен на продукты переработки нефти являются, пожалуй, самой главной, распространенной и возмутительной причиной коррупции в этом сегменте цепочки создания стоимости. Политика удержания внутренних цен на нефтепродукты на уровне ниже рыночного может быть ответом на популистское давление, особенно в странах, добывающих и экспортирующих нефть, однако она бывает и результатом влияния тех, кто получает выгоду от создаваемого контролем цен простора для нарушения закона. Введение контроля цен на нефтепродукты приводит к появлению дефицита и практически неизбежному возникновению черного рынка и контрабанды. Популистское давление и коррупция на уровне политики создают возможности, а коррупция на административном уровне позволяет реализовать их.

Взять хотя бы Иран, где бензин продается по фиксированной цене \$0,40 за галлон. Чтобы удовлетворить спрос, который намного превосходит внутренние нефтеперерабатывающие мощности, Иран закупает иностранный бензин по цене выше \$2 за галлон — самое значительное субсидирование бензина в регионе. Однако очень значительная доля импортного бензина, купленного по внутренней фиксированной цене, вновь уходит за границу. По данным пар-

ламентского отчета, примерно 2 млн галлонов дешевого бензина в день вывозится контрабандой в другие страны (Fathi, 2006). Эта история во многом повторяется в Ираке, где контрабандисты препятствуют восстановлению национальных перерабатывающих мощностей и, таким образом, поддерживают сверхвыгодную торговлю²⁹. Ничем не отличается и Нигерия, где лица, которые получают навар от контроля цен через черный рынок и контрабанду и кладут себе в карман откаты, связанные с крупными импортными контрактами, похоже, являются причиной отсутствия прогресса в восстановлении внутренних перерабатывающих мощностей, способных насытить рынок продукцией при официальных контролируемых ценах. Непрекращающиеся акты вандализма, которые, по всеобщему убеждению, невозможны без поддержки со стороны официальных чинов из перерабатывающего сектора, держат выпуск продуктов переработки нефти в Нигерии на низком уровне. Хищения нефтепродуктов в местах переработки с целью их поставки на черный рынок также являются следствием контроля цен (Economist Intelligence Unit, 2004).

В дополнение к этим трудностям разница цен между различными нефтепродуктами, связанная с ценовым контролем, также может создавать возможности для незаконной деятельности, а потому поддерживается теми, кто получает от этого выгоду. Например, контролируемую цену на керосин обычно держат на низком уровне, надо думать, для удовлетворения потребностей неимущих. Нередко, однако, случается, что керосин из-за низких цен исчезает с рынка и используется для криминального разбавления более дорогого бензина. Подобная деятельность обычно контролируется организованной преступностью, и сговор с административными или правоохранительными агентствами здесь очень распространен (Kojima and Bacon, 2001).

Недавно председатель совета директоров Indian Oil Corporation на слушаниях в парламенте заявил, что его инспекторы «не в силах положить конец использованию керосина для разбавления дизельного топлива». В качестве причины он, сославшись на убийство одного из работников корпорации, назвал «чрезвычайную опасность» работы³⁰. К этому вполне можно добавить и низкий уровень заработной платы инспекторов, которых очень легко «убедить» не замечать действия преступных элементов.

Во многих развивающихся странах налоги на нефтепродукты составляют внушительную долю доходов бюджета (Bacon, 2001). Уклонение от налогообложения в них является обычным делом и нередко связано с занижением объемов. Главная проблема здесь — эффективный физический контроль объемов как на входе, так и на выходе. Правительство Танзании не так давно торжественно обещало положить конец уклонению от налогообложения при импорте нефтепродуктов путем порчи расходомеров в порту Дар-эс-Салама. Предположительно причиной частого выхода из строя расходомеров является сговор между национальными импортерами и лицами, обслуживающими измерительную аппаратуру (Xinhua News Agency, 2005).

Из сказанного выше со всей очевидностью вытекают следующие сигнализаторы коррупции в конечном звене цепочки создания стоимости в нефтяной отрасли: контроль цен на нефтепродукты, дефицит нефтепродуктов и очереди, разговоры о черном рынке и контрабанде, расхождении объемов, отсутствие

прозрачных конкурентных торгов при заключении импортных контрактов, «сложности» с измерениями.

Корпоративный бухгалтерский учет, налоги и финансы

Коррупционная деятельность в этих областях относится ко всем звеньям нефтяной цепочки создания стоимости и ни в коей мере не ограничивается нефтяной промышленностью. Детальное рассмотрение этой темы выходит за рамки настоящей главы. Достаточно будет еще раз сказать, что нефтяной сектор является излюбленным объектом коррупционеров. Генерируемые здесь деньги позволяют получать огромные доходы путем мошенничества в бухгалтерском учете, уклонения от налогообложения и незаконных финансовых манипуляций. Помимо прочего сложность сектора снижает риск обнаружения. Широко известное дело американского энерготрейдера Enron — главный образец размаха, с которым может осуществляться мошенничество, однако недостатка других примеров здесь не ощущается. Учетная практика большинства национальных нефтяных компаний должна вызывать беспокойство. У них нередко отсутствуют учетные регистры, а если они и существуют, то отличаются непрозрачностью и противоречивостью. В целом отсутствие прозрачности, слабость или отсутствие аудиторской службы, излишне запутанный бухгалтерский учет, налоговое или финансовое структурирование следует считать сигнализаторами потенциальных проблем.

СРЕДСТВА И МЕТОДЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Выше мы показали, почему коррупция так сильно поражает нефтяной сектор, идентифицировали каналы, через которые осуществляется коррупция, и основных участников коррупционных отношений, а также перечислили виды коррупционной практики в каждом звене цепочки создания стоимости в нефтяной промышленности. В этом, заключительном разделе рассматриваются возможные методы и подходы к борьбе с коррупцией в секторе. Однако, прежде чем давать какие-либо рекомендации, сделаем несколько оговорок.

Во-первых, следует помнить, что коррупционная привлекательность сектора чрезвычайно высока. Группы интересов, противодействующие реформам, очень могущественны и не испытывают недостатка в средствах. Во всех расследованиях, упомянутых здесь, речь идет о коррупционных сетях, а не от отдельных лицах, причем эти сети чаще всего являются международными. Одна сеть порождает другую, в результате чего сети распространяются как инфекция. По этой причине искоренение коррупции в нефтяном секторе — предельно сложная и даже опасная задача, на решение которой может уйти много времени. Для успеха здесь принципиально важна устойчивая и твердая приверженность идее борьбы с коррупцией на высоком уровне.

Во-вторых, у антикоррупционных кампаний в нефтяном секторе будет намного больше шансов на успех, если они станут частью более широкой программы национального масштаба по повышению эффективности управления и борьбы с коррупцией на международном уровне. К счастью, благодаря Интер-

нету и другим средствам коммуникации международное сообщество и местные сообщества очень хорошо представляют разрушительность последствий коррупции, и в наши дни реформы имеют широкую базу сторонников.

В-третьих, как и в других секторах, успех борьбы с коррупцией в нефтяной отрасли зависит от согласованности усилий всех заинтересованных сторон — правительства, отрасли, гражданского общества, финансового сообщества и таких агентств по развитию, как Всемирный банк и МВФ³¹. Поскольку о развитых странах в этом контексте нередко забывают, особое внимание необходимо обратить на их роль и ответственность. Существует тенденция, особенно в контексте развития, рассматривать коррупцию в нефтяном секторе прежде всего как проблему развивающегося мира. Такой подход, однако, не соответствует реальности по ряду причин. Как показывают примеры, приведенные в этой главе, компании и институты развитого мира, а также правительства стран, где они находятся, нередко замешаны, прямо или косвенно, в коррупционных делах развивающегося мира. Хотя по многим меркам, дипломатическим и другим, это может быть трудно достижимым, правительства развитых стран должны сделать усилие и прекратить подачу двусмысленных сигналов странам, борющимся с коррупцией в нефтяном секторе.

Стратегический характер нефти оказывает разрушающий эффект на моральные принципы самых могущественных развитых стран мира. Слишком часто эффективность кампаний по сдерживанию коррупции в секторе, которые могут осуществляться с одобрения или при поддержке развитых стран через двухсторонние или многосторонние каналы, в определенной мере подрывается одновременной похвалой в адрес правительств тех стран, где процветает коррупция, — похвалой, за которой стоит заинтересованность развитых стран в обеспечении безопасности поставок нефти или в защите коммерческих интересов. А когда дело доходит до более активных действий, поведение слишком многих игроков в развитых странах показывает, что коррупция — это не просто экзотическая болезнь, которой представители Запада заражаются за границей. Совсем наоборот! Коррупция имеет глубокие корни в развитом мире, и когда алчность Запада встречается с незрелой политикой развивающегося мира, получается ядовитая смесь. Любое средство против коррупции в нефтяном секторе, которое концентрирует внимание на исключительно или главным образом на развивающемся мире, обречено на провал.

В-четвертых, борьба с коррупцией в любом секторе, в том числе в нефтяном, требует ресурсов — определенных знаний и умений и адекватного финансирования. Необходимый набор ресурсов варьирует от управления информационными кампаниями, технической поддержки, способности создавать правительственные агентства и строить гражданское общество до проведения сложных расследований и осуществления надзора. На риторике, не подкрепленной ресурсами, далеко не уедешь.

И, наконец, все зависит от ситуации. Кризис, например, может быть самым благоприятным моментом для начала антикоррупционной кампании. Показателен случай Нигерии. Вторая администрация президента Олусегуна Обасанджо поставила борьбу с коррупцией на первое место в списке действий, поскольку коррупция стала такой всепроникающей, что заблокировала все пути для про-

гресса в других областях. Нефтяной сектор получил приоритетное внимание в результате того, что он в восприятии местной и международной публики стал самым коррумпированным, и того, что коррупция из нефтяной сферы перетекала не только на другие секторы экономики, но и на общество в целом.

С учетом этих оговорок или проблем желательные характеристики любой антикоррупционной инициативы должны включать лидерство или поддержку, контекст реформирования, выходящий за пределы одного только нефтяного сектора, коалицию сторонников, адекватные ресурсы и финансирование, благоприятные условия и готовность «использовать возможность». Эти аспекты антикоррупционной программы хорошо иллюстрируются глобальной Инициативой по повышению прозрачности деятельности добывающих отраслей (EITI) и ее применением в нефтяном секторе Нигерии.

Эта инициатива, предложенная в 2003 г. премьер-министром Великобритании Тони Блэром, вызвала большой международный резонанс среди заинтересованных сторон. Она направлена на устранение парадокса изобилия в богатых полезными ископаемыми странах путем обеспечения прозрачности платежей, осуществляемых компаниями, и доходов, получаемых правительствами, и в конечном итоге ограничения возможностей для коррупции и повышения подотчетности. Техническую поддержку реализации инициативы оказывает фонд EITI Multi-Donor Trust Fund, управляемый Всемирным банком через двухстороннюю программу помощи. В некоторых случаях эту поддержку предоставляют сами страны, реализующие инициативу. В примере 6.4 приведено описание инициативы, ее принципов и целей, а также критериев оценки результатов³².

Инициативу EITI в настоящее время реализуют более 20 стран. Еще 5–10 стран приступают к ее реализации. Свыше половины богатых нефтью развива-

Пример 6.4. Инициатива по повышению прозрачности деятельности добывающих отраслей

Принципы и цели

- Обеспечение должного учета всех доходов от добычи природных богатств, а также их использования в целях устойчивого развития и борьбы с бедностью.
- Предоставление заинтересованным сторонам руководящих принципов по аудиту, подготовке отчетности и распространению информации о ресурсных платежах и доходах.
- Обеспечение технической помощи при осуществлении EITI.

Критерии оценки результатов

- Заслуживающий доверия независимый аудит осуществленных (компаниями) платежей и полученных (правительством) доходов, а также их сверка.
- Публикация и широкое распространение результатов аудита, представленных в понятном формате.
- Всеобъемлющий контроль всех компаний, включая национальные нефтяные компании.
- Вовлечение гражданского общества в процесс.
- Публичный, финансово обеспеченный план реализации с четкими сроками.

Источник: <http://www.eitransparency.org>.

ющихся стран, перечисленных в таблице 6.1, одобрили или активно пользуются критериями соответствия ЕІТІ. В инициативе участвует много крупных международных нефтяных, газовых и добывающих компаний, так же как и организаций гражданского общества на международном и, что важнее, на местном уровне. Страны-доноры, финансовое сообщество и международные институты по развитию тоже активно поддерживают инициативу.

Средством реализации инициативы являются руководящие принципы борьбы с коррупцией в нефтяном секторе, суть которых наглядно демонстрируется их нигерийской версией, известной как NEITI. Нигерия, как отмечалось выше, была готова для принятия инициативы и быстро адаптировала ЕІТІ к своим конкретным условиям. NEITI содержит все рекомендуемые аспекты антикоррупционной кампании. Фактически она идет дальше минимальных требований глобальной ЕІТІ. Перечисленные ниже моменты заслуживают особого упоминания.

- Активная поддержка NEITI со стороны президента, а также со стороны «энтузиастов» на уровне министерств.
- Вовлечение всех заинтересованных сторон — правительства, представителей отрасли и гражданского общества, которые действуют как самостоятельно, так и совместно. Национальная рабочая группа заинтересованных сторон (NSWG) в составе 16 членов, учрежденная указом президента, проводит свои заседания ежемесячно. Созданы подкомитеты, занимающиеся конкретными проблемами, такими как обучение, законодательство и пропаганда.
- Демонстрация твердой приверженности инициативе через создание постоянно действующего секретариата NSWG, укомплектованного профессиональным персоналом, и представление проекта закона о NEITI Национальной ассамблее для закрепления инициативы и ее финансирования в законодательном порядке. Пока идет обсуждение проекта закона, работа секретариата и деятельность NSWG, названная в этом разделе, обеспечиваются донорами на двусторонней основе (в частности, Великобританией) и Всемирным банком, который управляет фондом EITI Multi-Donor Trust Fund.
- Ведение диалога с основными развитыми странами — потребителями нефти по проблеме коррупции, примером которого является антикоррупционный пакт, согласованный в 2004 г. на саммите G8 на Си-Айлендс, Джорджия, США. Пакт затрагивает широкий круг проблем государственного управления, включая приверженность Нигерии инициативе ЕІТІ.
- Фокус на прозрачности не только сферы доходов, но и широкого ряда политических и производственных областей, включая адекватность налогового аудита и аудита затрат; контроля объемов; мониторинга, сверки и отчетности о потоке средств в секторе; процедур лицензирования³³.
- Широкое распространение информации о секторе, представленной в легкодоступном формате. Пропагандистская деятельность, включая

использование веб-сайта и регулярных отчетов в Интернете, детальных ежемесячных отчетов о доходах в газетах, написанных понятным языком брошюр, региональных и местных семинаров и нефтяных информационных центров.

- Особое внимание развитию навыков и возможностей, связанных с управлением, в ключевых правительственных и отраслевых агентствах, а также в гражданском обществе. Затрагиваемые вопросы включают в себя основные аспекты нефтяной промышленности, экономику нефтяной отрасли, бухгалтерский учет и налогообложение, налоговое администрирование, анализ бюджета.

Нигерии предстоит сделать еще очень много, прежде чем она сможет обуздать коррупцию и справиться с последствиями прошлых злоупотреблений в нефтяном секторе, однако шаги, которые она так решительно предпринимает, вселяют надежду и показывают пример другим странам, зависящим от нефтяных денег. Целый ряд стран, хотя и не могут похвастаться таким же прогрессом как в Нигерии, идут по пути реализации внятных программ обеспечения прозрачности доходов.

Сфокусированная на одном аспекте — прозрачности доходов — инициатива ЕІТІ является всего лишь первым шагом в направлении успешной борьбы с коррупцией в нефтяном секторе. Иными словами, как показывает пример Нигерии, инициативу после ее развертывания можно легко распространить на другие аспекты управления. Например, прозрачность доходов может потребовать прозрачности политики и административной практики, прозрачности лицензирования и закупок, прозрачности отраслевых операций. Наличие надежных данных о доходах наверняка потребует повышения прозрачности расходов. Все вместе это повысит уровень подотчетности и сократит возможности для коррупции не только на уровне сектора, но и на уровне страны. Прозрачность может быть всего лишь первым шагом, однако этот шаг очень важен.

Подчеркивание важности ЕІТІ и прозрачности ни в коем случае не должно отвлекать внимания от других мер и рекомендаций по борьбе с коррупцией. Например, принятые за последние несколько лет международные антикоррупционные конвенции, хотя их и нельзя назвать специфичными для нефтяного сектора, имеют очень большое значение. Жесткие меры, призванные обеспечить их эффективную реализацию, необходимо поощрять и поддерживать. Правительства могут также усилить воздействие на реальные проявления коррупции со стороны компаний и людей путем публичного обличения или лишения права на участие в тендерах на заключение государственных контрактов или занятия государственных должностей. Наконец, повышение осведомленности о проблемах коррупции в результате осуществления названных инициатив необходимо направить на поддержку борьбы с более труднообнаружимыми видами коррупции, такими как законодательная коррупция, лоббирование, использование дипломатического давления и склонения к действию.

Таблица 6.3. Коррупция в нефтяном секторе: сводная характеристика

<i>Цепочка создания стоимости в нефтяном секторе</i>	<i>Коррупционная уязвимость</i>	<i>Сигнальные индикаторы</i>	<i>Рекомендуемые меры противодействия</i>
Изыскательские работы	<ul style="list-style-type: none"> • Формулирование политики • Законы, контракты, налогообложение • Лицензирование, заключение контрактов • Получение разрешений и виз 	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие ясной политики • Непрозрачная, неполная законодательная база и налоговая система • Прямые непрозрачные переговоры по лицензиям • «Несбалансированный», «подозрительный» выбор подрядчиков при заключении контрактов • Задержки в предоставлении разрешений, получении виз 	<ul style="list-style-type: none"> • Ясная, публично объявляемая политика • Совершенствование законодательной базы и налоговой системы • Прозрачные, простые тендеры на получение лицензий, публикация результатов • Прозрачные публичные отчеты о выдаче разрешений
Разработка и добыча	<ul style="list-style-type: none"> • Получение разрешений и виз • Закупки • Хищение продукции или выручки 	<ul style="list-style-type: none"> • Задержки в предоставлении решений • Ограниченное использование процедуры международных конкурентных тендеров, непрозрачные тендеры • «Подозрительный» или повторяющийся выбор подрядчиков при закупках • Слухи о злоупотреблениях • Агрессивная риторика в отношении национальных интересов • Расхождения в объемах • Отсутствие учета 	<ul style="list-style-type: none"> • Прозрачные публичные отчеты о выдаче разрешений • Прозрачная конкурентная процедура закупок • Публикация результатов • Надежные процедуры обжалования или оспаривания • Регулярный контроль объемов и сверки
Торговля и транспортировка	<ul style="list-style-type: none"> • Занижение стоимости или объема • Незаконное получение ренты за доступ к инфраструктуре 	<ul style="list-style-type: none"> • Цены ниже общедоступных ориентиров • Расхождения в объемах • Непрозрачная отчетность по продажам или отсутствие отчетности • Необычно широкое использование посредников • Слухи о злоупотреблениях • Очереди на доступ к инфраструктуре 	<ul style="list-style-type: none"> • Полная прозрачная отчетность по торговле, продажам • Прозрачные тендеры по выбору посредников • Регулярный аудит продаж • Проверки объемов, сверки • Прозрачные общеизвестные правила и тарифы на доступ к инфраструктуре • Процедуры подачи апелляций и жалоб
Переработка и маркетинг	<ul style="list-style-type: none"> • Формулирование политики на конечном рынке, например регулирование цен • Черный рынок, контрабанда • Фальсификация нефтепродуктов • Закупка нефтепродуктов 	<ul style="list-style-type: none"> • Контроль цен • Непрозрачные закупки нефтепродуктов • Очереди, дефицит нефтепродуктов • Расхождение объемов 	<ul style="list-style-type: none"> • Ясная политика • Либерализация цен (прозрачное распределение доходов) • Конкурентные прозрачные тендеры
Корпоративный бухгалтерский учет и финансы	<ul style="list-style-type: none"> • Противоречивая отчетность • Уклонение от налогообложения • Нецелевое использование средств • Отмывание денег 	<ul style="list-style-type: none"> • Ограниченная прозрачность, секретность • Освобождение от налогообложения или необычно низкая налоговая нагрузка • Некачественный аудит 	<ul style="list-style-type: none"> • Всеобъемлющий, прозрачный аудит, публикация результатов аудита • Квалифицированный и независимый налоговый аудит и аудит затрат

Источник: авторы.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

В таблице 6.3 в обобщенном виде представлена маршрутная карта для должностного лица, о которой говорилось в начале этой главы. В ней цепочка создания стоимости в нефтяном секторе разбита на несколько частей, для каждой из которых названы уязвимые для коррупции места, обозначены сигнальные индикаторы и предложены рекомендации по борьбе с коррупцией. Проблема коррупции в нефтяном секторе чрезвычайно серьезна, однако и результаты успеха должны быть не менее впечатляющими, во всяком случае за них стоит бороться. Более глубокое понимание феномена, новые инициативы и снижение толерантности в отношении к коррупции дают надежду на то, что усилия, направленные на борьбу с этим явлением, не потрачены зря.

КОММЕНТАРИИ

1. См. Gelb and Associates (1988). Эта классическая работа является фундаментом для многих публикаций, посвященных управлению нефтяным сектором и доходами. Понятие «парадокс изобилия» был введен в обращение Терри Линн Карл (Terry Lynn Karl, 1997) в ее революционной книге с тем же названием, в которой исследуются экономические и социальные проблемы большинства богатых нефтью развивающихся стран. Третьей стандартной ссылкой является работа Сакса и Уорнера (Sachs and Warner, 2006). Опираясь на ряд ситуационных исследований, авторы этой книги доказывают, что ресурсное богатство при наличии эффективной институциональной структуры и политики может дать значительное преимущество в сфере долгосрочного экономического роста.
2. Показательная дискуссия на тему отрицательного влияния нефти на демократию приведена в работе Росса (Ross, 1999). Исследование взаимосвязей нефти, жестоких конфликтов и гражданских войн приведено в Bannon and Collier (2003). Более общие оценки воздействия нефти на страны Африки можно найти в Catholic Relief Services (2003). Следует отметить, что режим Обасанджо в Нигерии осуществил широкий набор инициатив, направленных на борьбу с коррупцией и другими негативными последствиями парадокса изобилия. См. Sacker (2006).
3. См. комментарии 1 и 2.
4. Открытие новых месторождений и изменение оценок запасов и масштабов добычи также могут привести к пересмотру прогнозов по выручке. Значительный рост непредвиденных доходов в результате открытия новых месторождений наблюдался в Анголе, Экваториальной Гвинее, Мавритании и Тиморе. Одним из последних примеров страны, столкнувшейся со значительным ростом доходов в результате открытия крупного месторождения нефти, является Камбоджа. См. «An Oil Find to Enrich or Corrupt Cambodia», *International Herald Tribune*, November 4–5, 2006.
5. Детальный анализ технических проблем, усугубляющих парадокс изобилия, и варианты возможной политики противодействия им можно найти в Katz and others (2004); Davis, Ossowski, and Fedelino (2003).

6. Обзоры Института Всемирного банка охватывают шесть широких аспектов надлежащего управления и представляют статистическую подборку ответов всех значительных заинтересованных сторон. Исследовано более 150 стран. См. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.
7. База для рейтингов Transparency International представлена на сайте http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005. Восприятие может отставать во времени от реальных результатов. Например, несколько упомянутых стран развернули в последнее время антикоррупционные кампании, которые в некоторых случаях дополняют принятые ими обязательства в рамках Инициативы по повышению прозрачности деятельности добывающих отраслей, описанной ниже в этой главе.
8. См. презентацию Вуда Маккензи для правительства Анголы на семинаре Всемирного банка в Луанде в мае 2006 г. Референтная цена для барреля сырой нефти марки Brent на основе рыночных цен сентября 2006 г. принята равной \$75. Цены для Анголы корректируются с учетом транспортных расходов и качества нефти. Оценки уровня добычи основаны строго на открытых и разрабатываемых месторождениях, а также на обязательствах по разработке, т. е. возможные будущие открытия не учитываются. Не исключено, что цена барреля на уровне \$75 окажется довольно высокой. Однако более консервативные оценки все равно дают высокие значения. При цене \$45 за баррель валовые доходы в период пиковой добычи составляют \$45 млрд в год, а соответствующие доходы правительства — \$30 млрд. В дополнение, чтобы проиллюстрировать масштабы, в этом примере показана зависимость размера доходов от движения цен на нефть, которая является одной из технических проблем нефтяного богатства и зависимости от нефти.
9. Организация стран — экспортеров нефти (ОПЕК) на протяжении многих лет успешно ограничивает поступление нефти на мировые рынки, поддерживая высокую маржу или ренту.
10. Краткую презентацию рисков, которые ресурсное богатство несет для подотчетности и развития современных политических институтов, можно найти в Zakaria (2004, pp. 73–76). См. также Moore (2004) и Karl (1997). Подкуп оппозиции может выражаться в прямом переводе денег или в более опосредованном финансировании избирательной кампании.
11. Такое восприятие сохраняется даже несмотря на то, что нефть в настоящее время является широко торгуемым на международных рынках сырьевым товаром. Выражение «командные высоты», приведенное в следующем предложении восходит к Ленину и используется в качестве названия книги по международной истории нефти, см. Yergin and Stanislaw (1998).
12. Зачастую запутанные и непрозрачные взаимоотношения между правительством и национальными нефтяными компаниями создают особенно благоприятные условия для коррупции. См. пример 6.2 и McPherson (2003).
13. См., например, Carola Hoyas, «China and India Fill Void Left by Rights Campaigners», *Financial Times*, March 1, 2006; David White, «The China Factor», *Financial Times*, November 21, 2006; и Rowan Callick, «China Promises Bonanza for Africa», *The Australian*, November 6, 2006.

14. Эта тема раскрывается в «Oil Clouds West's Dealings with Africa Strongmen», Reuters, July 20, 2006. Показательный анализ связи политики США, коммерческих интересов и коррупции в Казахстане можно найти в статье Ron Stodghill, «Oil, Cash and Corruption», *New York Times*, November 5, 2006. Неоднозначность сигналов со стороны американского правительства в отношении Экваториальной Гвинеи является темой статей «With Friends Like These...», *Washington Post*, April 18, 2006, и Chris McGreal and Dan Galister, «The Tiny African State, the President's Son, and the \$35 Million Malibu Mansion», *The Guardian*, November 6, 2006.
15. См. Pascal Fletcher, «China Muscles in to Africa Oil Scramble», *Reuters*, December 15, 2005, и Steven Mufson, «As China, U. S. Vie for More Oil, Diplomatic Friction May Follow», *Washington Post*, April 15, 2006.
16. Понятие «законодательная коррупция» было предложено Дэниелом Кауфманом и Педро Винсенте из Всемирного банка. См. Kaufmann and Vincente (2005).
17. Нефтегазовые компании в США тратят огромные средства на осуществление своего конституционного права — изложение своей точки зрения перед избранными представителями. По данным Центра за добросовестность в государственной политике, который собирает из публичных документов информацию о корпоративных расходах на лоббирование, нефтегазовые компании заплатили более \$480 млн в 1998–2004 гг. за прямое лоббирование в правительстве и за поддержку при проведении избирательных кампаний. Десять компаний тратят более \$1 млн в год. Вряд ли они делают это, не рассчитывая на то, что сделанные вложения окупятся через принятие благоприятного законодательства. Данные сайта <http://www.opensecrets.org> и статья Edmund Andrews, «Vague Law and Hard Lobbying Add Up to Billions for Big Oil», *New York Times*, March 27, 2006, в деталях демонстрируют результаты успешного лоббирования нефтяной отраслью законов, обеспечивающих значительные льготы по плате за пользование ресурсами и, как следствие, ощутимую прибавку к доходам.
18. Нигерийские следователи оценивают масштаб растраты, осуществленной Абачей за время его пребывания в должности, примерно в \$2,2 млрд. См. 1A. 215/2004/col, Arret du 7 fevrier 2005, Ire Cour de droit public, http://www.polyreg.ch/bgeunpubliziert/Jahr_2004/Entscheide_1A_2004/1A.215.2004.html. См. также «Swiss Freeze a Dictator's Giant Cache», *International Herald Tribune*, January 26, 2000.
19. Имеющаяся информация показывает, что высокая доля компаний, обвиненных в коррупции, прекращает существование. Elf, Mobil, Triton, Yukos, Enron, Arthur Andersen и Saybolt, замешанные в крупномасштабной коррупции в нефтяной отрасли, либо исчезли, либо сильно уменьшились в размере, либо были поглощены конкурентами.
20. Один из самых последних примеров связан с продажей компанией South Atlantic Petroleum в июне 2006 г. 45%-ной доли высоко перспективной нефтяной лицензии китайской национальной нефтяной компании CNOOC за огромную сумму \$2,3 млрд. South Atlantic Petroleum — никому не из-

вестная нигерийская компания — получила лицензию на добычу нефти во времена военного режима генерала Абачи.

21. Аналогичные опасения высказывались в прошлом в отношении международных нефтяных компаний, зарегистрированных в развитых странах Запада. Как отмечалось выше, эти опасения все больше ослабевают в результате законодательного контроля и надзора со стороны организаций гражданского общества за результатами деятельности международных нефтяных компаний, а также в результате внутренней политики самих компаний.
22. Вознаграждения за подпись, т. е. вознаграждения, выплачиваемые просто за предоставление концессии за разведку месторождения без какой-либо гарантии успеха, достигли рекордного уровня в последнем раунде офшорного лицензирования в Анголе. За три крупнейших блока было выплачено \$910 млн, \$1,2 млрд и \$1,2 млрд. Претенденты со всей очевидностью рассчитывали на то, что доходы с учетом риска в случае успеха разведки месторождения перекроют выплаченные суммы.
23. Все три названные в этом абзаце страны создали веб-сайты, посвященные процессу предоставления прав на разведку месторождений. См. <http://www.transparency.gov.tl>, <http://www.thecwcgroup.com/UserFiles%5CConFile%5CNigeria%20Licensing%20Round.pdf#search=%22nigeria%20petroleum%20licensing%20round%22>, и http://www.sonangol.co.ao/sonangolEP/concessions_en.shtml
24. См. пример 6.3 и сайт <http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/giffenpr.pdf>.
25. См. «African Minister Took Cut of Oil Contracts», *Financial Times*, October 25, 2006. Признание факта существования такой практики содержится в показаниях под присягой, данных Верховному суду Кейптауна Теодорино Нгуенма Обиангом, сыном президента Экваториальной Гвинеи. Неправительственные группы давно говорят о том, что чиновники и в других богатых нефтью западноафриканских странах получают значительные выплаты за заключение бизнес-контрактов с иностранными компаниями нередко в обход местного законодательства, однако заявления на этот счет со стороны африканских чиновников звучат редко. Г-н Обианг утверждает, что такая практика совершенно легальна в его стране.
26. Помимо той нефти, которая была похищена, добыча еще 450 000–470 000 баррелей в день была законсервирована или отложена в результате вооруженных конфликтов в дельте. В основе конфликтов лежат главным образом этническая напряженность и возмущение деятельностью нефтяных компаний, однако их причиной в значительной мере является намеренное создание хаоса, позволяющего скрывать хищения нефти.
27. Правительство утверждает, что его необычные соглашения по торговле сырой нефтью необходимы для защиты от кредиторов, которые скупили долг Республики Конго по дешевке и теперь намереваются захватить конголезскую нефть в качестве платы. Global Witness, неправительственная организация, занимающаяся расследованиями, скептически высказывается на этот счет. См. Global Witness, «The Riddle of the Sphinx: Where Has Congo's Oil Money Gone?», December 13, 2005, <http://www.globalwitness.org>. Торговая практика SNPC детально раскрыта в двух решениях суда Великобритании. См., например,

Kensington International v. Republic of Congo, Walker Holdings Ltd., Queen's Bench Division (Commercial Court), 26 November 2005 [2005] EWHC 2684 (comm.) 2005 All ER (D) 370 (Nov) (Approved judgment). См. также Sebastian Mallaby, «A Corrupt French Connection», *Washington Post*, March 13, 2006. Маллаби утверждает, что один из кредиторов, Kensington International, также был заслушан в Нью-Йорке по делу об обвинении BNP Paribas в сговоре с чиновниками из Республики Конго с целью сокрытия доходов. «В чем бы ни заключалась роль французского банка, — пишет Маллаби, — коррупция в Конго, похоже, не вызывает раздражения у правительства Франции, которое поддержало обвинение, чтобы списать долг Конго». Маллаби отмечает, что это произошло несмотря на статью во французской прессе, детально показывающую процесс хищения миллионов из потока доходов нефтяного сектора. Французская газета *La Tribune* пишет, что «президент Жак Ширак и конголезская правящая верхушка давно находятся в дружеских отношениях».

28. Помимо отчета комиссии Волкера детальную информацию о нефтяных операциях в рамках программы «Нефть в обмен на продовольствие» можно найти у Мейера и Калифано (Meyer and Califano, 2006), см., в частности, главу 4 «Фонд Саддама для подкупа должностных лиц: распределение нефти и дополнительная плата» (Saddam's Slush Fund: Oil Allocations and Surcharges).
29. См. Jonathan Finer and Nelson Hernandez, «Iraqi Bust Nets Ring Smuggling Oil to Syria», *Washington Post*, April 15, 2006. Иракское правительство тратит почти \$500 млн в месяц на импорт продуктов переработки нефти, которые поступают в продажу по сильно сниженной цене. По оценкам, до 30% импортируемого топлива, приобретенного по низкой цене, нелегально вывозится за пределы страны и перепродается.
30. Борьба с коррупцией стала главным объектом внимания Всемирного банка, как ясно видно из настоящей книги. В рамках международных программ и при осуществлении поддержки внешних программ, в частности Инициативы по повышению прозрачности деятельности добывающих отраслей, особое место занимают нефтяной и горнодобывающий секторы.
31. См. «My Poor Sales Officers Are Helpless...» 2005. *Indian Express/Financial Times*, November 26.
32. Значительную финансовую поддержку фонду оказывают правительства Франции, Германии, Нидерландов, Норвегии и Великобритании. Подключиться к ней обещает Австралия. Всемирный банк также осуществляет прямую поддержку реализации инициатив через страновые программы и механизм предоставления грантов на развитие.
33. Результаты крупномасштабного трехэтапного исследования этих вопросов с участием NSWG можно найти на сайте <http://www.neiti.org>.

ЛИТЕРАТУРА

- Andrews, Edmund. 2006. «Suit Says U. S. Impeded Audits.» *New York Times*, September 21.
- Andrews-Speed, Philip, and Xin Ma. 2005. «The Overseas Operations of China's National Oil Companies.» *Oil, Gas and Energy Law* 3 (December).

- Arnold, Martin. 2006. «Total Chief Charged in UN-Iraq Oil Graft Case.» *Financial Times*, October 21–22.
- Bacon, Robert. 2001. «Petroleum Taxes: Trends in Fuel Taxes and Subsidies.» World Bank Viewpoint Note 237, World Bank, Washington, DC (September).
- Bannon, Ian, and Paul Collier, eds. 2003. *Natural Resources and Violent Conflict*, Washington, DC: World Bank.
- Catholic Relief Services. 2003. *The Bottom of the Barrel*. New York: Catholic Relief Services.
- Davis, J. M., Rolando Ossowski, and Fedelino Annalisa, eds. 2003. *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil Producing Countries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Economist Intelligence Unit. 2004. «Nigerian Economy: Fuel Price Rises Reversed,» Economist Intelligence Unit, August 31.
- Fathi Nazila. 2006. «Iran, an Oil Giant, in a Gasoline Squeeze.» *New York Times*, July 16.
- Fitchett, Joseph, and David Ignatius. 2002. «Lengthy Elf Inquiry Nears Explosive Finish.» *International Herald Tribune*, February 1.
- Gelb, Alan, and Associates. 1988. *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* New York: Oxford University Press for the World Bank.
- Glassburner, Bruce. 1976. «In the Wake of General Ibnu: Crisis in the Indonesian Oil Industry.» *Asian Survey* 16 (12): 1099–1112.
- Hari, Vandan. 2004. «Pertamina under Scrutiny form the Corruption Panel.» *Platts Oilgram News*, June 23.
- Henley, Jon. 2003. «Gigantic Sleaze Scandal Winds Up as Former Elf Oil Chiefs Are Jailed.» *Guardian*, November 13.
- IMF (International Monetary Fund). 2005. *Guidelines for Resource Revenue Transparency*. Washington DC: International Monetary Fund.
- «Indonesia: Perils of Pertamina.» 2003. *Energy Compass*, June 26.
- International Energy Agency. 2005. *World Energy Outlook*. Paris: International Energy Agency.
- Isikoff Michael and Mark Hosenball. 2004. «Another Halliburton Probe.» *Newsweek*, February 4.
- Karl, Terry Lynn. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- Katz, Menachem, Ulrich Bartsch, Harinder Malothra, and Milan Cuc. 2004. *Lifting the Oil Curse*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Kaufmann, Daniel, and Pedro Vincente. 2005. «Legal Corruption.» Working paper, World Bank, Washington, DC (October). http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Legal_corruption.pdf.
- Kobonbaev, Maks. 2006. «The Case of Corruption in Pertamina.» Internal note, World Bank, Washington, DC (July).
- Kojima, Masami, and Robert Bacon. 2001. «Abuses in Fuel Markets.» World Bank Viewpoint Note 220, World Bank, Washington, DC (September).
- Lederman, Daniel, and William Maloney, eds. 2006. *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Mackie, J.A. C. 1970. «The Commission of Four Report on Corruption.» *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 6 (3): 87–101.
- McPherson, Charles. 2003. «National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook.» In *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil Producing Countries*, ed. J.M. Davis, R. Ossowski, J. Daniel, and S. Barnett. Washington, DC: International Monetary Fund.
- McPherson, Charles. 2004. «Petroleum Revenue Management in Developing Countries.» *Oil and Gas Energy Law* 2 (April).
- Meyer, Jeffrey A., and Mark Califano, with an introduction by Paul A. Volcker. 2006. *Good Intentions Corrupted: The Oil-for-Food Scandal and the Threat to the UN*. New York: Public Affairs.
- Moore, Mick. 2004. «Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries.» *International Political Science Review* 25 (3): 297–319.
- Muljadi, Kartini. 2002. «The Indonesian Oil and Gas Sector: Light at the End of the Tunnel.» *International Financial Law Review* October (Energy and Power 2002 Supplement).
- «My poor sales officers are helpless...». 2005. *Indian Express/Financial Times*, November 26.
- Oxford Analytica. 2000. «Indonesia: Jakarta Drafts Energy Deregulation Bill» *Oxford Analytica* (June 21).
- PwC (Price water house Coopers). 1998. «Pertamina's Restructuring Blueprint: The Roadmap Towards a World-Class Oil and Gas Company.» PwC.
- Reuters. «Work. Set On Long-Delayed Iraq Oil Metering System.» Reuters News, March 24.
- Robert-Diard, Pascale. 2003a. «Elf, une histoire francais.» *Le Monde*, November 18.
- Robert-Diard, Pascale. 2003b. «Procès Elf: trois hommes un systeme et des moeurs politiques.» *Le Monde*, June 1.
- Ross, Michael. 1999. «The Political Economy of the Resource Curse.» *World Politics* 51 (2): 297–322.
- Sachs, Jeffrey, and A.M. Warner. 2001. «Natural Resources and Economic Development: The Curse of Natural Resources.» *European Economic Review* 45 (4–6): 827–838.
- Sacker, Stephen. 2006. «Nigeria: Curing Corruption,» BBC interview with Ngozi Ikonjo-Iweala, former finance minister of Nigeria, October 27.
- Schloss, Miguel. 1993. «Does Petroleum Procurement Matter?» *Finance and Development* 30.
- Transparency International. 2006. «Corruption Perception Index.» http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005.
- U. S. Senate, Permanent Subcommittee on Investigations. 2004. *Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act, Case Study Involving Riggs Bank*, Report of the Minority Staff, July 15.
- Volcker Committee (Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-For-Food Programme, chaired by Paul A. Volcker). 2005. *Report on the Manipulation of the Oil-For-Food Programme*. October 27.

<http://www.iic-offp.org/documents/IIC%20Final%20Report%2027Oct2005.pdf>.

- Walker, David. 2004. «Contracting for Iraq Reconstruction and Global Logistics Support.» Statement of the Comptroller General of the United States before the Committee on Government Reform, House of Representatives, GAO-04-869T, Government Accountancy Office, Washington, DC.
- World Bank. 2000a. «Analysis of the Flow of Funds in Nigeria's Petroleum Sector.» Oil and Gas Policy Unit, World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2000b. «Nigerian National Oil Company Management Audit.» Oil and Gas Policy Unit, World Bank, Washington, DC.
- World Bank Institute. 2006. *A Decade of Measuring the Quality of Governance: Governance Matters 2006*. Washington, DC: World Bank Institute.
- Xinhua News Agency. 2005. «Tanzania Probes Tax Evasion on Oil Imports.» Xinhua News Agency, April 25.
- Yergin, Daniel, and Joseph Stanislaw. 1998. *The Commanding Heights*. New York: Simon and Schuster.
- Zakaria, Fareed. 2004. *The Future of Freedom*. New York: W.W. Norton & Co.

Борьба с коррупцией в сфере водоснабжения и канализации в странах Африки*

Начало диалога

ДЖАНЕЛЛ ПЛАММЕР И ПИРС КРОСС

Кения стала первой страной, подписавшей Конвенцию ООН против коррупции; таким образом мы приняли на себя международные обязательства по борьбе с этим бедствием. Коррупция поглощает финансовые ресурсы, которые можно направить на благие цели; она подрывает устои общества и тяжким бременем ложится на плечи немущих. Правительство Кении намерено реформировать сектор водоснабжения путем принятия новых законов и реструктуризации соответствующих ведомств.

Реформы ориентированы прежде всего на повышение прозрачности, усиление подотчетности и борьбу с коррупцией. Теперь, когда реформирование идет полным ходом, необходимо как можно скорее активизировать общенациональные усилия по противодействию коррупции. Этому явлению не место в сфере водоснабжения, и мы должны тщательнейшим образом проверять все хозяйственные операции, крупные и мелкие, в больших и малых городах и в сельской местности.

Достопочтенный Матуа Катуку, министр водных ресурсов и ирригации Кении (Всемирная неделя воды, Стокгольм, Швеция, август 2006 г.)

На протяжении последних трех десятилетий многие правительства, финансовые доноры и неправительственные организации делают все возможное для проведения институциональных, финансовых, технологи-

* Настоящая глава представляет собой переработанную версию статьи с аналогичным названием. Мы выражаем особую благодарность: Эду Кампосу — за постоянное содействие; Рэнди Райтерману, Франческе Реканатини и Винаю Бхаргаве — за совместное рецензирование представленной версии; Скотту Гутгенхайму и Стиву Берджесу — за интереснейшие идеи и комментарии; Чарльзу Кенни, Джин Дойен, Фуку Чуен Енгу, Алену Локуссолу, Антонио Эсташу, Клариссе Броклхерст, Патрику Столгрену, Доналу О'Лири, Крису Хеймансу, Джулиет Пампани, Вивеку Шриваставе и Джонатону Халперну — за ценные замечания, высказанные в ходе подготовки текста.

ческих и социальных преобразований, направленных на улучшение ситуации в сфере водоснабжения и канализации (water supply and sanitation — WSS) в сельских и городских районах развивающихся стран. Низкая доступность соответствующих услуг для малоимущих слоев населения неблагоприятно сказывается на положении последних. С учетом этого в данной области все чаще используется целевой подход, ориентированный на конкретные проекты. Такой подход подразумевает удовлетворение потребностей пользователей, определение точек соприкосновения с клиентами, реагирование на динамику развивающегося рынка услуг водоснабжения и канализации, а также, разумеется, соотнесение стратегии действий с постоянно меняющимися объемами донорского финансирования. В последние годы правительства разных стран начали составлять долгосрочные планы, предусматривающие реформирование сектора и улучшение качества обслуживания в соответствии с концепцией «Цели тысячелетия по развитию». И некоторым благополучным государствам удается демонстрировать устойчивый прогресс в данной области.

Однако достижение Целей тысячелетия в сфере водоснабжения и канализации представляется маловероятным в большинстве африканских стран, где уровень стабильности, объемы инвестиций и мощности недостаточны для удовлетворения значительных, постоянно растущих потребностей (JMP, 2002). Порой растрата средств в этой отрасли приобретает недопустимые масштабы, в связи с чем возникают сомнения в эффективности и целесообразности увеличения финансирования данного сектора. Значительная часть финансов, имеющих в распоряжении министерств, местных органов власти, коммунальных предприятий и сельских администраций, расходуется должностными лицами в корыстных целях. Будь то необъективное принятие решений о распределении водных ресурсов либо подкуп и мошенничество в сфере закупок и строительства — коррупционная практика органически присуща многим структурам и сделкам в секторе водоснабжения и канализации африканских стран. Эта коррупционная практика существенно различается по масштабам и распространенности, однако ясно одно: значительная часть средств, вращающихся в отрасли, впустую растрачивается теми, кто по долгу службы занимается вопросами оказания услуг водоснабжения и канализации¹. Согласно оценкам, для реализации Целей тысячелетия в сфере WSS в странах Африки южнее Сахары ежегодно требуется \$6,7 млрд. Если средства действительно будут выделяться, возможные потери в размере 30% в течение ближайших 10 лет превысят \$20 млрд в целом по сектору².

Борьба с коррупцией в сфере водоснабжения, безусловно, является одним из аспектов более общей проблемы эффективности управления. С учетом этого важную роль играет динамика процессов реформирования как на отраслевом, так и на общенациональном уровне. Возможно, политические реформы, направленные на децентрализацию и привлечение частного сектора, наряду с использованием нетрадиционных механизмов финансирования (например, в рамках отраслевого подхода и прямой бюджетной поддержки) создали благоприятную почву для возникновения новых, порой еще более масштабных форм коррупции, затрагивающих общенациональные и донорские финансовые средства. В то же время реформирование сектора WSS во многих африканских странах

позволило устранить конфликт интересов в отраслевом управлении, повысить прозрачность и подотчетность, а также сформировать потенциал для реализации новых схем и заложить основу для позитивных изменений. Таким образом, инициативы по противодействию коррупции в секторе следует рассматривать в более широком контексте общих организационно-управленческих и антикоррупционных преобразований — именно это является ключом к пониманию перспектив и недостатков отраслевых антикоррупционных реформ.

Несмотря на значимость вопроса эффективности государственного управления в целом, необходимо также сосредоточить усилия на выявлении и решении проблем, характерных непосредственно для сектора водоснабжения — в противном случае добиться успеха в реализации Целей тысячелетия будет невозможно. Очевидно, что данная отрасль в странах Африки находится в критическом состоянии. В секторе широко распространены финансовые нарушения, большинство поставщиков услуг неподотчетны своим клиентам, а ресурсы во многих случаях обособленно не учитываются, что мешает создать прозрачную систему управления финансами. Кроме того, поставщики услуг весьма разнородны по своей структуре: среди них есть официальные и неофициальные, крупные и мелкие организации, которые совершенно по-разному обслуживают потребителей в малых и больших городах и деревнях. Помимо прочего, высокая уязвимость данной отрасли для коррупции определяется факторами, характерными для других секторов экономики. Услуги водоснабжения и канализации относятся к категории жизненно важных, предоставляют их в основном государственные предприятия, а капиталоемкая инфраструктура постоянно требует затрат; с учетом этого коррупция в данном секторе приобретает многообразные формы. Как показывает практика, сфера WSS (подобно строительной отрасли) подвержена масштабным перекосам в распределении ресурсов, а также серьезным коррупционным рискам, связанным с закупками. С другой стороны, как сектор услуг эта сфера уязвима для мелкой «повседневной» коррупции. Наконец, в данной отрасли широко распространены сомнительные механизмы бюджетирования и управления финансами, характерные для малоэффективного аппарата государственной службы.

Несмотря на распространенность коррупции в сфере WSS в странах Африки, утечку средств из сектора и негативное влияние на неимущих, несмотря на значительные усилия по проведению антикоррупционных реформ, на текущий момент понимание масштабов и природы коррупции оставляет желать лучшего. Отсутствует и четкое представление о том, какие стратегии и механизмы необходимы для решения проблемы. Конкретных данных по коррупции в отрасли практически нет, а те сведения, которые все же имеются, разрознены и зачастую предназначены для других целей. Таким образом, давно назрела потребность начать обмен мнениями по этому вопросу, приступить к всесторонней оценке положения дел и инициировать проведение необходимых преобразований.

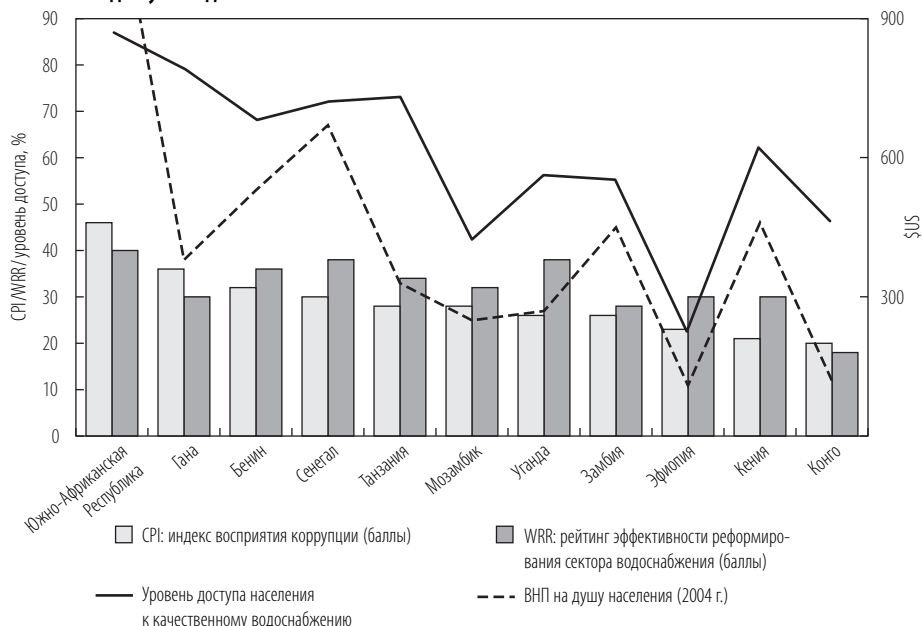
В настоящей главе обобщены имеющиеся материалы о масштабах коррупции в секторе и антикоррупционной деятельности. Сначала приводится обзор ситуации в сфере WSS африканских стран. Особое внимание при этом уделяется таким аспектам, как уровень доступности услуг водоснабжения,

восприятие коррупции в секторе и проводимые реформы. Затем следует описание природы коррупции в отрасли. Многочисленные виды коррупционных проявлений в сфере WSS систематизируются и классифицируются по группам в соответствии с типом взаимодействия между субъектами, а именно: взаимодействие *государственных органов друг с другом*, взаимодействие *государственных органов с частными организациями*, взаимодействие *государственных органов с конечными потребителями*. По этим группам проводится анализ коррупционных проявлений применительно к каждому звену цепочки создания стоимости. Затем в главе рассматривается характер антикоррупционных мероприятий и механизмов, разработанных в последние годы. Далее они увязываются с группами коррупционных проявлений, и для каждой из обозначенных проблем предлагается решение. В заключительной части главы речь идет о важнейших задачах, стоящих перед отраслью WSS на пути противодействия коррупции.

Таким образом, авторы пытаются провести всесторонний анализ проблемы коррупции в секторе водоснабжения африканских стран. В то же время они подчеркивают необходимость глубокой диагностики для выявления наиболее коррумпированных сфер отрасли, а также для разработки эффективных антикоррупционных стратегий. Подчеркивается также необходимость совершенствования механизмов повышения прозрачности и подотчетности. Нужно собирать дополнительные сведения и более тщательно изучать положение дел с учетом конкретных условий. Необходимо разрабатывать индивидуальные методики и модели противодействия коррупции, исходя из экономических, политических и внутриотраслевых особенностей африканского региона.

ДОСТУПНОСТЬ УСЛУГ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ, УРОВЕНЬ КОРРУПЦИИ В СЕКТОРЕ И ПРОВОДИМЫЕ РЕФОРМЫ

Более 42% населения Африки — порядка 300 млн человек — не имеют доступа к качественному водоснабжению, а 64%, т. е. 477 млн африканцев, лишены возможности пользоваться услугами канализации (JMP, 2002). Это средние показатели по континенту, за которыми скрывается множество проблем и диспропорций. Так, в Эфиопии лишь 22% населения имеют доступ к качественной питьевой воде и 6% — к удовлетворительным услугам канализации. Во многих беднейших африканских государствах, переживающих последствия природных катаклизмов и гуманитарных кризисов, по-прежнему наблюдается политическая и экономическая нестабильность, катастрофическая нехватка действующих мощностей и высокий уровень коррупции. В этих странах доступ к услугам WSS обеспечивается в рамках мероприятий по оказанию помощи (которые часто не достигают своей цели из-за хищений) либо подобные услуги вообще не предоставляются. Однако проблемы коррупции, реформирования и ограниченного доступа к услугам в секторе WSS характерны не только для посткризисных стран. В любой момент времени от 30 до 50% объектов водоснабжения в сельской местности находятся в неисправном состоянии, а 80% городских предприятий водоснабжения в Африке нежизнеспособны в финансовом отношении³.

Рис. 7.1. Уровень коррупции, реформирование сектора водоснабжения, ВВП на душу населения и доступ к водоснабжению

Источники: Transparency International (2005); WSP-Africa (2006); JMP (2004); World Development Indicators database (2004).

На африканском континенте коррупция широко распространена и практически неконтролируема, а ее проявления зависят от особенностей конкретной страны. Процветанию коррупции способствуют условия, благоприятствующие неподотчетности и непрозрачности совершаемых действий. Из 34 африканских стран, которые были включены в индекс восприятия коррупции, опубликованный Transparency International в 2005 г., лишь шесть попали в число 50% государств мира с относительно низким уровнем коррупции (всего в индекс включены 146 стран). Еще 15 африканских государств вошли в следующие 25%, а оставшиеся 13 стран, многие из которых постконфликтные, оказались в нижней части списка, т. е. в числе 25% наиболее коррумпированных государств⁴. В Африке корреляция между уровнем коррупции (определяемым в соответствии с индексом восприятия коррупции) и темпами роста (определяемыми по показателю валового национального дохода на душу населения) выглядит неоднозначной⁵. ЮАР и Эфиопия, находящиеся на разных концах шкалы, демонстрируют корреляцию, однако в рамках нерепрезентативной выборки стран корреляция между уровнем коррупции и темпами роста прослеживается не столь отчетливо. Возможно, это говорит в пользу тезиса о том, что взаимосвязь между показателями роста и коррупции зависит от страновой специфики.

В представленной выборке африканских стран также наблюдается корреляция между уровнем восприятия коррупции и процессами реформирования сектора водоснабжения. Хотя не следует забывать и о других факторах, в целом

очевидно, что страны с наименьшим уровнем коррупции сумели добиться наибольших успехов в реформировании отрасли WSS⁶. На рис. 7.1 представлены показатели CPI и WRR для 11 африканских государств (WSP-Africa)⁷. Лидером региона по части реформирования сектора водоснабжения является Южно-Африканская Республика. Ощутимых успехов в этом отношении также достигли Бенин, Сенегал и Уганда. Конго лишь недавно приступила к реформам, и проводятся они на фоне постконфликтных коррупционных проявлений.

Чем эффективнее реформа сектора WSS и чем ниже уровень коррупции в стране, тем выше показатель доступа населения к водоснабжению. Несмотря на несовершенство индексов и влияние ряда сопутствующих факторов, имеющиеся сведения подтверждают предположение о том, что более высокие показатели доступа к водоснабжению характерны для стран, добившихся успеха в реформировании отрасли WSS. Проведенный анализ также свидетельствует, что позитивные результаты преобразований проявляются не сразу. Примером может служить Уганда, где реформы в секторе водного хозяйства еще не успели привести к расширению доступности водоснабжения.

Взаимосвязь между эффективностью реформирования сектора, сравнительно низким уровнем коррупции и относительно высокими показателями доступа к водоснабжению подтверждается результатами внутри- и межотраслевых глобальных анализов. Факты, представленные в обзорах инвестиционного климата, которые характеризуют уровень восприятия мелкой коррупции в сфере WSS (Kenney, 2006), свидетельствуют об устойчивой корреляции показателей коррумпированности и охвата потребителей услугами водоснабжения и канализации⁸. Анализируя эффективность работы африканских коммунальных структур, Эташ и Куасси (Estache and Kouassi, 2002) пришли к выводу, что масштабы коррупции в этой сфере весьма значительны. Приняв во внимание прочие факторы, исследователи подсчитали, что полная ликвидация коррупции позволила бы повысить эффективность (сократить затраты) предприятий водоснабжения на 64%⁹.

В свете колоссальных различий между государствами африканского континента необходимо учитывать страновую специфику и тщательно изучать региональные модели и тенденции. Типологическое многообразие африканских стран ярко проявляется в таких аспектах, как особенности экономики (наличие или отсутствие выхода к морю, природно-ресурсный потенциал), эффективность управления (низкая, растущая или высокая) и вид политической системы (авторитарный, развитый демократический или развивающийся демократический режим). Эти различия выливаются во множество ситуативных моделей, каждая из которых требует индивидуального подхода. Для сектора WSS также характерно многообразие вариантов — и в институциональной структуре (национализированные и децентрализованные системы, зависимые и независимые регулирующие органы и поставщики услуг), и в механизме предоставления услуг (государственные и частные коммунальные предприятия, муниципальные и районные департаменты водоснабжения, специфика больших и малых городов, мелкие поставщики услуг на местах, органы общественного управления). Какие действия можно предпринять в наилучших и наихудших экономических и организационно-управленческих условиях? Каким образом

указанные различия могут влиять на стратегию действий в рамках отрасли? Ответы на эти вопросы позволят извлечь полезные уроки для африканского региона в целом.

ОСОБЕННОСТИ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ В СТРАНАХ АФРИКИ

Коррупционные проявления в сфере водоснабжения и канализации можно условно разделить на несколько видов: бюрократическая, или *мелкая*, коррупция, проявляющаяся в действиях множества чиновников, которые злоупотребляют служебным положением и получают мелкие взятки и выгоды; *крупномасштабная* коррупция, связанная с ненадлежащим использованием значительных объемов государственных средств узким кругом должностных лиц; и так называемая *приватизация государства*, выражающаяся в сговоре между государственными и частными структурами с целью извлечения личной выгоды (Shah and Schacter, 2004). В секторе WSS коррупционная практика, крупномасштабная и мелкая, приобретает форму злоупотребления ресурсами — хищений и растраты бюджетных средств и поступлений, коррупции в области закупок, административной коррупции в платежных системах, а также коррупции при оказании услуг.

Коррупция в сфере водоснабжения и канализации имеет свои особенности в разных странах и районах внутри отдельных стран в зависимости от существующей организационно-управленческой структуры, действующей системы WSS и множества других локальных факторов. В городских районах формы, масштабы и распространенность коррупции в секторе WSS могут зависеть от таких факторов, как динамика законодательных реформ, политика руководства отрасли, процессы децентрализации, роль социальных структур и гражданского общества, характер рынка услуг водоснабжения в труднодоступных районах. В сельской местности и пригородах процветанию коррупции, приватизации государства и тайным сговорам могут способствовать помимо вышеперечисленных следующие факторы: структурный сдвиг в направлении локальных стратегий развития, непрозрачность процедур строительства и управления, изолированность удаленных районов, характер традиционных социальных устоев.

Действующие лица

Коррупция в секторе водоснабжения и канализации характеризуется широким кругом действующих лиц. В их числе — международные структуры (финансовые доноры, частные и международные компании), национальные строительные и консалтинговые фирмы, крупные и мелкие операторы, посредники, потребители, общественные организации, национальные политики разного ранга, всевозможные чиновники и работники коммунальных предприятий. Между этими субъектами возникают коррупционные взаимоотношения на различных институциональных уровнях, причем нередко те или иные структуры участвуют сразу в нескольких коррупционных схемах.

Причины

Как и любая коррупция, имеющая место в государствах с развивающейся и переходной экономикой, коррупция в сфере водоснабжения и канализации в странах Африки опирается на исторические, политические и социальные реалии — таким образом, причины ее не ограничены сугубо отраслевыми рамками. Коррупционные проявления в разных условиях приобретают разнообразные формы, а специфика законодательной базы, институциональной структуры и бюрократического аппарата существенно влияет на поведение выборных должностных лиц, административных руководителей и технических специалистов. Формула Клитгарда (Klitgaard, 1988) M (монополия) + C (свобода действий) – O (отчетность) – P (прозрачность) = K (коррупция) очень хорошо подходит для отрасли WSS африканских стран, подчеркивая совокупный эффект монополизма и свободы действий¹⁰. Этот сектор уже давно пытается преодолеть воздействие ряда факторов (таких как значительные капитальные издержки и эффект масштаба), которые мешают отрасли полностью отказаться от монополистического прошлого. Соответствующие ведомства и должностные лица наделены практически неограниченной свободой действий в вопросах планирования, проектирования, распределения подрядов, предоставления услуг и контроля в сфере водоснабжения и канализации (и это на фоне отсутствия четких правил и регулирования). Следует также добавить, что, несмотря на ощутимое улучшение ситуации, подотчетность, как правило, несвойственна взаимоотношениям между поставщиками и потребителями услуг водоснабжения в Африке.

Насколько сектор водоснабжения подвержен коррупции

Трудно не провести аналогию с другими отраслями и не отметить всю грандиозность проблемы коррупции в секторе WSS¹¹. Известно, что масштабы этого явления в сфере водоснабжения и канализации велики, однако трудно сказать, больше или меньше подвержена данная отрасль коррупции по сравнению с другими секторами и допустимы ли в принципе подобные сопоставления с учетом тех различий, которые наблюдаются в общей ситуации, ведомственной структуре и политике в отдельных странах¹². Тем не менее все же можно выделить ряд факторов, обуславливающих уязвимость сектора WSS для коррупции и создающих серьезные проблемы для всех задействованных субъектов¹³. Такие фундаментальные характеристики, как слабый институциональный потенциал, низкий уровень заработной платы, неэффективная ведомственная структура, значительные объемы закупок, присущи всем видам деятельности коммунального хозяйства, однако сектор водоснабжения и канализации входит в состав строительной отрасли, которая во всем мире считается наиболее коррумпированной (Transparency International, 2005). Кроме того, сфера WSS обладает рядом других особенностей, открывающих широкие возможности для коррупции. К ним относятся, в частности, значительные потоки государственных средств, зачастую поступающих в рамках несогласованного донорского, федерального и местного финансирования; непрозрачность действий, произвол и политиче-

ское давление при принятии инвестиционных решений; монополистический характер предоставления услуг на фоне неэффективного отраслевого финансирования и возмещения издержек, сомнительных тарифов и субсидий, а также растущей доли неофициального рынка; высокая стоимость активов сектора¹⁴; несовершенство механизмов коммуникации между пользователями и поставщиками услуг; сложная структура отраслевых субъектов, систем, уровней обслуживания, а также ведомственных полномочий и функций.

Ущерб от коррупции в секторе водоснабжения

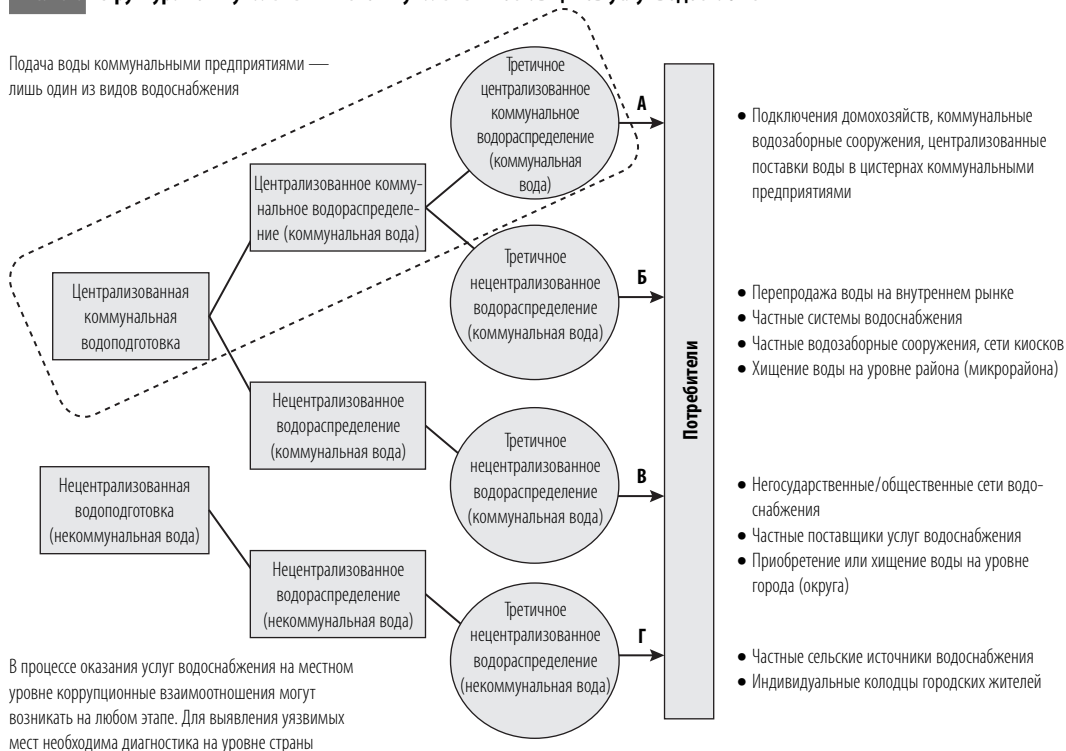
В большинстве своем оценки ущерба от коррупции в секторе WSS африканских стран остаются неподтвержденными на практике. Масштабы утечки средств можно приблизительно оценить, исходя из материалов сравнительных и специализированных отраслевых исследований, однако до настоящего момента анализ системно не проводился¹⁵. Как доля от расходов сектора суммарный ущерб, наносимый широко распространенной мелкой коррупцией по континенту, выливается в значительную сумму, но по отдельным регионам и странам сведения, основанные на практическом анализе, отсутствуют. Уровень 25–30%, который назвал Дэвис (Davis, 2003) для сферы предоставления услуг в государствах Южной Азии, может служить отраслевым, но не региональным индикатором. Кроме того, следует отметить, что эта оценка охватывает лишь мелкую коррупцию, не затрагивая злоупотреблений в высших эшелонах власти и нецелевого использования ресурсов. Таким образом, следует как можно скорее начать работу по выявлению истинных масштабов коррупции.

Необходимость комплексного анализа проблемы коррупции в отрасли

Комплексный подход к диагностике и планированию мероприятий в секторе прежде всего должен учитывать многообразие схем оказания услуг водоснабжения на различных уровнях (отрасль в целом, город или район, домохозяйства). В этой сфере оперируют многочисленные официальные и неофициальные государственные, частные и общественные организации. На рис. 7.2 в упрощенном виде представлена структура рынка услуг водоснабжения. Хотя коммунальные предприятия могут производить до 50% всей потребляемой воды, лишь незначительная часть населения имеет официальное подключение непосредственно к источнику водоснабжения (уровень А в верхней части рисунка) — именно таким способом обслуживаются сравнительно обеспеченные жители городских районов. В реальности, однако, производимую коммунальным предприятием воду может распределять само предприятие, ее могут приобретать или похищать на этапе вторичного или третичного распределения (уровень Б).

Кроме того, вода может уходить «на сторону» сразу же после ее подготовки, когда ее покупают либо похищают другие (некоммунальные) поставщики и затем распределяют различными способами непосредственно от точки подготовки воды или от прилегающей к ней области. Эта цепочка расположена на уровне С. Наконец, существует четвертый вариант (уровень Г в нижней части рисунка), когда водоподготовкой и поставкой занимаются индивидуаль-

Рис. 7.2. Структура коммунальных и некоммунальных поставщиков услуг водоснабжения



Источник: на основе Plummer, 2005.

ные или частные производители. В этом случае источником водоснабжения, как правило, служат колодцы и сельские скважины, которые могут не иметь непосредственного общественного значения. Для каждой из описанных цепочек характерна своя специфика предоставления услуг (см. правую часть рисунка). В целом структура водоснабжения включает в себя следующие элементы: коммунальные предприятия, сети водоснабжения общественного пользования, официальные промежуточные поставщики, неофициальные поставщики, индивидуальные источники водоснабжения. Коррупция может возникать на любом отрезке любой из указанных цепочек.

Одна из ключевых проблем, определяющих структуру и содержание этой главы, состоит в том, что в основной массе участники отрасли WSS слишком узко понимают сущность коррупции. Многие из них имеют субъективное представление о коррупции и зачастую акцентируют внимание лишь на отдельных ее проявлениях. На официальном уровне обсуждение сводится к сложностям закупок и низкой эффективности коммунальных предприятий, не касаясь многих других форм коррупции и их взаимосвязей¹⁶. Такое узкое понимание проблемы мешает разработке эффективных реформ. Для создания успешной стратегии борьбы с коррупцией в сфере WSS африканских стран — стратегии, способной защитить интересы неимущих, — следует учитывать весь спектр кор-

рупционных проявлений. Не умаляя необходимости вмешательства на уровне конкретных проектов, мы полагаем, что для достижения сбалансированных и устойчивых позитивных результатов требуется анализ ситуации и принятие мер на уровне отрасли в целом¹⁷.

СТРУКТУРА КОРРУПЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Ниже представлена всеобъемлющая структура, в рамках которой выделены различные виды коррупции в секторе. Предложенную типологию можно использовать для выявления сложившейся в разных условиях коррупционной практики и ее участников, а также для определения, на каких этапах оказания услуг WSS эта практика возникает. Кроме того, данная классификация, применимая к любой стране, позволяет находить очаги наибольшей концентрации коррупции, вскрывать неизвестные элементы и особенности, отмечать изменения коррупционной деятельности и выявлять внутренние взаимосвязи в общей структуре коррупции. Наконец, эта попытка систематизировать имеющуюся информацию направлена на создание надежного типологического инструмента, который учитывает специфику сектора, объединяет в себе методы диагностики управления на уровне проектов и отраслей и может служить орудием понимания и изменения ситуации¹⁸.

Структура коррупции, представленная в таблице 7.1, построена на основе *взаимодействия субъектов и цепочки создания стоимости*. Подобный подход обусловлен необходимостью активизировать и скоординировать усилия всех представителей отрасли, а также глубокой уверенностью в том, что проблему коррупции в секторе WSS следует рассматривать в свете деятельности всех заинтересованных государственных, частных и общественных организаций. Кроме того, государственные органы в большей степени зависят от политических решений, и повлиять на них политическими методами проще, чем на других игроков¹⁹. Принятая за основу трактовка определяет коррупцию как *злоупотребление должностными (государственными) полномочиями в целях личной выгоды*, поэтому в центре предложенной структуры находятся государственные органы. Эти органы либо их представители взаимодействуют с тремя категориями субъектов: другие государственные учреждения и ведомства; частные организации и компании; конечные потребители, гражданское общество и его организации²⁰. Предложенная структура увязывает эти взаимодействия с конкретными функциями, выполняемыми в процессе оказания услуг водоснабжения и канализации — выработка политики и регулирование, формирование бюджета и планирование, финансирование, разработка программ и управление, проведение тендеров и закупки, строительство, эксплуатация и техническое обслуживание объектов, контроль.

Взаимодействие между государственными органами

В число государственных органов, функционирующих в секторе WSS, входят международные, национальные и местные правительственные учреждения и ведомства, причем не только те, которые напрямую занимаются вопросами

водоснабжения. Коррупционные отношения на правительственном уровне, как правило, возникают между организациями, хотя изредка в них могут вступать отдельные должностные лица. Такие взаимодействия являются вертикальными, когда они возникают внутри иерархии ведомств WSS, и горизонтальными, когда в них вовлекаются департаменты и агентства одного уровня (табл. 7.2.). В высших эшелонах государственной власти коррупция характеризуется скрытостью и многообразием форм, однако перекосы в распределении ресурсов возможны лишь в условиях взаимодействия между внутриведомственными структурами, а также между заинтересованными государственными учреждениями, занимающимися вопросами финансирования, планирования, водного хозяйства и реализации общественно значимых проектов. При этом должностные лица вынуждены «играть по правилам», а их статус и полномочия напрямую зависят от готовности занять надлежащее место в сложившейся системе.

Таблица 7.1. Цепочка создания стоимости: коррупционные отношения в секторе водоснабжения

	<i>Взаимодействие между государственными органами</i>	<i>Взаимодействие государственных органов с частными организациями</i>	<i>Взаимодействие государственных органов с конечными потребителями</i>
Выработка политики и регулирование	<ul style="list-style-type: none"> • Приватизация политики (конкуренция и монополии) 	<ul style="list-style-type: none"> • Приватизация политики • Приватизация регулирования (обход существующего регулирования и лицензирования) • Вымогательство при лицензировании 	
Планирование и формирование бюджета	<ul style="list-style-type: none"> • Недобросовестность политиков в принятии решений (влияет на географическое распределение и структуру проектных инвестиций) • Коррупция на общенациональном и отраслевом уровне в планово-бюджетной сфере (нецелевое использование средств, межведомственный подкуп при распределении средств, сговор или подкуп при выборе и согласовании проектов) • Коррупция в сфере управления бюджетами на местах (мошенничество, подделка счетов и документов, сговор на уровне сельских поселений) 	<ul style="list-style-type: none"> • Подкуп с целью оказания влияния на распределение ресурсов • Взятничество на общенациональном и местном уровне в сфере управления отраслевым бюджетом (давление, перекосы в распределении финансирования) 	
Донорское финансирование	<ul style="list-style-type: none"> • Сговор между донорами и правительством при определении целевых показателей затрат и финансирования • Сговор и мошенничество между донорами и правительством в вопросах реализации и обеспечения качества проектов 	<ul style="list-style-type: none"> • Сговор между донорами и национальными частными операторами (за рамками законных торговых соглашений) 	

7. Борьба с коррупцией в сфере водоснабжения и канализации в странах Африки

Продолжение табл. 7.1

	Взаимодействие между государственными органами	Взаимодействие государственных органов с частными организациями	Взаимодействие государственных органов с конечными потребителями
Перечисление бюджетных средств	<ul style="list-style-type: none"> Взяточничество, извлечение личной выгоды и откаты в процессе перечисления бюджетных средств между министерством финансов и ведомствами сектора WSS или местными структурами 		
Управление и разработка программ	<ul style="list-style-type: none"> Коррупция в сфере кадровой политики (взятки за назначение нужных кандидатов на руководящие должности в коммунальных предприятиях, за продвижение, перевод по службе и получение прибавок к зарплате) Недобросовестность в принятии решений (сговор с руководителями при выборе и согласовании планов) Коррупция в местных органах власти в сфере разработки программ 		<ul style="list-style-type: none"> Оказание влияния на принятие решений по проектам Подкуп с целью получения благоприятного режима, приватизация верховной власти Недобросовестность в принятии решений (выбор места реализации проекта, поставки оборудования, строительство)
Проведение тендеров и закупок	<ul style="list-style-type: none"> Административная коррупция (мошенничество, фальсификация документов, плата за молчание) Межведомственный или внутриведомственный сговор в вопросах закупок 	<ul style="list-style-type: none"> Подкуп с целью оказания влияния на структуру подрядов и процедуру подачи заявок Коррупция при передаче функций управления: мошенничество, связанное с завышением/занижением стоимости активов; выбор, тип и процедура предоставления концессий; решения о сроках действия контрактов, исключительности прав, тарифах и субсидиях Коррупция в сфере закупок: завышение стоимости капитальных работ, поставок химикатов, транспорта и оборудования Фальсификация документов 	
Строительство	<ul style="list-style-type: none"> Административная коррупция (мошенничество, фальсификация документов, плата за молчание) 	<ul style="list-style-type: none"> Коррупция в сфере строительства: подкуп и мошенничество, связанные с нарушением технических требований, использованием некачественных материалов, невыполнением установленного объема работ, недоплатой рабочим Мошенничество при выставлении счетов, включая применение необоснованных ценовых надбавок и выставление завышенных счетов поставщиками 	<ul style="list-style-type: none"> Коррупция в сфере строительства муниципальных объектов (коррупционные проявления аналогичны тем, которые возникают при взаимодействии государственных органов с частными организациями)

	Взаимодействие между государственными органами	Взаимодействие государственных органов с частными организациями	Взаимодействие государственных органов с конечными потребителями
Эксплуатация и техническое обслуживание объектов		<ul style="list-style-type: none">• Выставление завышенных счетов поставщиками, хищение или нецелевое использование сырья и материалов (химикатов)• Сознательное несоблюдение регулирования, технических требований, правил охраны труда и техники безопасности• Вымогательство взяток за выдачу разрешений и лицензий (плата за ускорение)• Фальсификация счетов	<ul style="list-style-type: none">• Административная коррупция при получении доступа к водоснабжению (осуществление или сокрытие незаконных подключений к сети водоснабжения, избежание отключения, незаконные поставки воды с использованием мощностей коммунальных предприятий)• Административная коррупция, связанная с ускорением или обеспечением первоочередности ремонта или нового подключения
Оплата услуг			<ul style="list-style-type: none">• Административная коррупция, связанная с оплатой услуг и выставлением счетов (фальсификация показаний счетчиков, полная или частичная неоплата, завышение тарифов)

Источник: авторы.

Коррупционные отношения между государственными органами часто концентрируются в сфере *принятия политических решений*. Политики и чиновники, курирующие отрасль WSS, стремятся создать условия для извлечения личной выгоды путем воздействия на расстановку политических и инвестиционных приоритетов. В странах, где регулирующие функции четко определены, политики и другие заинтересованные лица могут платить регуляторам за принятие выгодных для них стандартов и правил (такая практика получила название приватизации регулирования) либо за обход существующих норм и процедур при реализации проектов.

Крупномасштабная коррупция наблюдается среди политиков и высших должностных лиц при выборе проектов в сфере водоснабжения и канализации. Так, в процессе *планирования и формирования бюджета* предпочтение может отдаваться более капиталоемким проектам, а не менее капиталоемким, хотя и более целесообразным. Отраслевые инвестиции, гарантирующие максимальный уровень личных доходов, получают зеленый свет в первую очередь. Другими словами, государственные средства могут направляться на те проекты, которые предоставляют максимальные возможности для откатов с минимальным риском. Практика показывает, что нередко такие проекты оказываются низкоэффективными и более выгодными для богатых, нежели для бедных. Забор воды из поверхностных источников вместо подземных — типичный пример решений, которые, несмотря на их легальность, создают воз-

7. Борьба с коррупцией в сфере водоснабжения и канализации в странах Африки

Таблица 7.2. Ключевые государственные органы и должностные лица в секторе водоснабжения и канализации

	Общегосударственные органы	Отраслевые органы
<i>Национальные политические структуры</i>	Высшие правительственные чины Должностные лица Судебные органы	
<i>Национальные агентства</i>	Правоохранительные органы Антикоррупционные форумы	Регулирующие органы
<i>Руководящее звено национальных государственных органов</i>	Руководители планово-финансовых структур, органов здравоохранения и внутренних дел	Руководители структур по реализации гражданских проектов, руководители министерств водного хозяйства
<i>Сотрудники национальных государственных органов, курирующие вопросы планирования и реализации проектов</i>	Заместители руководителей планово-финансовых структур	Заместители руководителей по вопросам финансирования, эксплуатации объектов, работы с клиентами Руководители общенациональных и местных планово-бюджетных структур Специалисты по закупкам
<i>Местные политические деятели и руководители</i>	Местные лидеры Мэры и секретари городских советов	Персонал структур по реализации гражданских проектов Главные инженеры муниципалитетов
<i>Персонал органов и предприятий коммунальной сферы Технический персонал среднего звена на местах</i>	Специалисты муниципальных структур по вопросам закупок Технические специалисты	Руководители коммунальных предприятий Специалисты коммунальных предприятий по вопросам закупок и управления проектами Руководители по производству Технические руководители Инженеры, технические специалисты, линейные руководители, координаторы проектов
<i>Руководители общин и представители квазигосударственных структур</i>	Главы сельских администраций Чиновники низшего звена	Комитеты по защите прав потребителей Чиновники низшего звена

Источник: авторы.

возможности как для крупномасштабной, так и для мелкой коррупции. Проекты водоснабжения из поверхностных источников предусматривают строительство дорогостоящих водозаборных и очистных сооружений, а также непрерывную поставку химикатов (как, скажем, в Киншасе). Это создает почву для взяточничества, вымогательства и мошенничества. Подобные решения в секторе WSS влекут за собой долговременные коррупционные последствия. Ненадлежащее использование средств в результате бюджетных манипуляций и сомнительного планирования усугубляется несогласованностью процессов постановки целей, планирования и реализации проектов. На уровне поставщиков услуг либо отдельных населенных пунктов эта форма коррупции может включать в себя хищение материалов (например, химикатов для очистки воды) с целью последующей перепродажи или иного использования. Такие махинации приводят к снижению количества или качества поставляемой воды.

В некоторых странах механизмы перечисления бюджетных средств открывают широкие возможности для мошенничества и утечки финансовых ресурсов, а также для вымогательства со стороны государственных ведомств и учрежде-

ний, наделенных полномочиями по согласованию расходов на водоснабжение и канализацию. В некоторых случаях согласование проходит в несколько этапов внутри различных министерств (включая отделы планирования, финансирования, водного хозяйства и реализации гражданских проектов), после чего процедура повторяется на уровне местных ведомственных структур и их подразделений.

Коррупционные отношения между государственными органами независимо от отрасли часто связаны с *расстановкой кадров*: взятки платятся за продвижение, назначение, перевод по службе и получение служебных привилегий. Покупка руководящих должностей является обычной практикой в африканском регионе, а суммы, выплачиваемые за получение кресел директоров коммунальных предприятий или главных инженеров муниципалитетов, зачастую общеизвестны, предсказуемы и стандартны для отрасли²¹. Коррумпированные политики и руководители также склонны назначать на хлебные должности определенных лиц с условием, что те будут делиться с ними незаконными доходами. Многие специалисты считают, что именно эти формы коррупции, типичные для государственной службы, лежат в основе системы поощрений и патронажа, способствуя распространению других видов коррупции.

Коррупционные отношения между государственными органами также могут включать в себя сговор правительственных чиновников с представителями международных доноров по вопросам распределения *донорского финансирования*²². Международные финансовые доноры заинтересованы в предоставлении кредитов и грантов и поддержании отношений с государствами-партнерами. В сфере водоснабжения такая позиция может приводить к тому, что количество берет верх над качеством, а быстрота действий — над проработкой деталей. Кроме того, представители доноров, как и любые работники, заинтересованы в успехе и своевременности реализации (или создания видимости реализации) курируемых ими проектов. На правительственном уровне доноры перекачивают значительные средства через низкоэффективные системы управления финансами, нередко занижая годовые бюджеты и функциональные возможности получающих помощь ведомств, коммунальных предприятий и местных структур. Помимо прочего, финансирование строительства производственных мощностей может иметь массу негативных последствий в кадровой политике, позволяя высшим чиновникам произвольно увеличивать зарплату персонала (порой на несколько порядков) за счет донорских средств и создавать нездоровую систему поощрения и атмосферу в ведомствах и учреждениях, которым адресована помощь.

Взаимодействие государственных органов с частными организациями

Без взаимодействия между государственным и частным секторами невозможна организация закупок, именно в этой сфере чаще всего выявляются случаи коррупции. Практически всем государственным ведомствам приходится приобретать те или иные товары и услуги, в основном у представителей частного сектора. В отрасли водоснабжения и канализации в зависимости от масшта-

ба и вида проекта могут действовать различные государственные структуры и должностные лица: национальные и местные политики и руководители государственных учреждений, главные инженеры муниципалитетов, производственный персонал, менеджеры проектов и специалисты по закупкам. Со стороны частного сектора привлекаются поставщики, подрядчики, операторы коммунальной инфраструктуры, а также национальные и местные консалтинговые фирмы. Когда речь идет о крупных кредитах или грантах, коррупционные отношения в сфере закупок могут, помимо прочего, включать в себя сговоры с участием стран-доноров, которые стремятся обеспечить благоприятные условия своим компаниям и операторам²³.

Для частных структур стремление ослабить конкуренцию является нормой экономического существования, и в отрасли WSS оно проявляется на всех уровнях. Не вызывает сомнения и то, что специфика цепочки создания стоимости обеспечивает как государственным, так и частным структурам благоприятные возможности для извлечения личной выгоды из взаимных сделок²⁴ (реализация проекта «Высокогорные воды Лесото» позволила сделать полезные выводы о коррупции в сфере закупок в секторе водного хозяйства — см. Darroch, 2004; Earle and Turton, 2005). Цель коррупции в сфере государственных закупок — оказание влияния на выбор подрядчиков на поставку услуг WSS, графики платежей, уровень прибыли и регулирование. В сегменте городского водоснабжения основное внимание привлекают коррупционные отношения между государственными и частными структурами при заключении сделок на предоставление услуг водоснабжения и канализации. Практика государственно-частного партнерства за закрытыми дверями приводит к появлению неработоспособных соглашений в Африке и других регионах мира, снижает действенность механизмов стимулирования и мешает реформам достичь тех результатов, которые может обеспечить эффективная работа частного сектора.

Широкие возможности для коррупции возникают на этапах *разработки проектов, проведения тендеров и ведения переговоров* о закупках для объектов инфраструктуры и предприятий водоснабжения и канализации²⁵. Высокопоставленные чиновники способны влиять на процедуру предоставления подрядов, определяя характер проекта и в зависимости от этого виды подрядов. Должностные лица, отвечающие за закупки на уровне коммунальных предприятий, муниципалитетов и районов, могут формулировать требования в пользу предпочтительных поставщиков. В процессе проведения тендеров возможны следующие коррупционные действия: разное информирование привилегированных и непривилегированных конкурентов; создание условий для выбора подрядчика на неконкурентной основе; нарушение конфиденциальности или дисквалификация поставщиков; получение взяток или вымогательство с целью повлиять на список участников тендера или процедуру их отбора. Подрядчики и операторы могут фальсифицировать отчетность и документацию, чтобы их заявки выглядели конкурентными, а должностные лица могут либо подталкивать их к этому, либо смотреть на все сквозь пальцы. Кроме того, частные подрядчики, консалтинговые фирмы, поставщики труб, химикатов и других материалов нередко вступают в сговор друг с другом с целью получения надбавок и определения очередности в выигрыше тендеров. О фактах сговора

и подделки отчетности зачастую известно отвечающим за закупки чиновникам, которые получают откаты за молчание.

В сфере *строительства* коррупция также может концентрироваться на определенных участках. Должностные лица, курирующие выдачу лицензий и разрешений, могут требовать взятки или затягивать процедуры лицензирования, тем самым затрудняя деятельность подрядчиков. Представители надзорных органов берут или вымогают взятки за фальсификацию документов в случаях, когда не соблюдены технические требования (например, к глубине прокладки трубопровода), не выполнены необходимые работы или использованы некачественные материалы. Обычно такая практика позволяет подрядчикам минимизировать издержки и влечет за собой несоблюдение установленных норм, в результате чего нарушается бесперебойность и ухудшается качество услуг водоснабжения и канализации. Кроме того, контролирующие чиновники могут принимать или вымогать взятки за согласование фальсифицированных заявок или счетов, а также за ускорение процесса оплаты. Представители регулирующих органов могут брать или вымогать взятки за молчание или за приемку работ, выполненных с отклонениями от стандартов.

Коррупция в сфере *эксплуатации и технического обслуживания объектов* наблюдается во всех сегментах предоставления услуг и приобретает различные формы, в зависимости от категории участников. Как в крупных, так и в небольших городах именно государственные органы отвечают за эксплуатацию и техническое обслуживание подавляющего большинства водоочистных, водораспределительных и канализационных сооружений и систем²⁶. Государственные коммунальные предприятия, муниципальные и районные власти и ведомства взаимодействуют с частным сектором в процессе организации поставок товаров

Пример 7.1. Представители коммунальных структур вымогают взятки у мелких поставщиков услуг водоснабжения в Найроби

Крупное скваттерское поселение Кибера находится в районе Найроби, который не обслуживается городской системой водоснабжения, поэтому мелкие частные поставщики покупают воду у коммунального предприятия и продают ее через сеть торговых пунктов. Эти цистерны с кранами являются единственным источником питьевой воды для полумиллионного населения Киберы. Жители выстаиваются в очереди за водой, когда ее привозят. На территории поселения цены на воду определяются законами конкуренции: стоимость канистры может составлять от 3 до 20 шиллингов, что в любом случае во много раз превышает стоимость коммунальной воды. Кроме того, цены колеблются в зависимости от времени года и наличия воды.

Выставляемые частным поставщикам счета за воду изменчивы и противоречивы, а нерегулярность оптовых поставок воды позволяет представителям коммунальных структур оказывать давление на поставщиков. Последним ничего не остается, как «подмазывать» чиновников, чтобы получить воду или добиваться пересмотра выставляемых счетов для приведения их хотя бы в отдаленное соответствие с реальными издержками. Страдают в конечном итоге малообеспеченные жители, которым приходится платить за воду дороже всякий раз, когда в ее цену включается указанная «надбавка».

Мелкие частные поставщики постепенно упорядочивают свою деятельность. Они создали ассоциацию и разработали кодекс деловой этики, чтобы заставить коллег по цеху следовать определенным правилам. Кроме того, ассоциация служит для них платформой, позволяющей эффективно взаимодействовать с коммунальными структурами. Частные поставщики воспринимают свою ассоциацию как важнейший инструмент борьбы с широко распространенной мелкой коррупцией со стороны чиновников Департамента коммунального водоснабжения Найроби.

Источник: WSP-Africa (2005); беседы авторов с поставщиками услуг в Кибере (май 2005 г.).

(труб, химикатов, счетчиков и другого оборудования), а также предоставления подрядов на сопутствующие услуги (выполнение земельных работ, выставление счетов и сбор платежей, обеспечение безопасности, уборка и т. п.). Между подрядчиками и поставщиками этих товаров и услуг могут возникать те же виды коррупционных отношений, что и в сегментах закупки и строительства.

В крупных городах, где функция водоснабжения передана частным операторам, возможности для взяточничества и мошенничества создаются еще на начальных этапах подготовки сделки и используются в течение всего срока контракта. Как показывает практика, в ходе переговоров между государственными и частными структурами определяется формат контракта (договор о проектировании, строительстве, аренде, управлении, концессионный договор), согласовываются сфера концессии и перечень услуг, устанавливаются сроки и условия их предоставления (например, исключительность прав). Все эти аспекты обладают высоким коррупционным потенциалом. Представители государственных и частных структур по взаимной договоренности могут завышать или занижать объемы необходимых мощностей и стоимость активов, манипулировать тарифами, а также в своих интересах формулировать цели и определять размеры субсидий для предоставления услуг малообеспеченным гражданам.

В крупных и небольших районных центрах и пригородах специфика рынка услуг водоснабжения может порождать коррупционные отношения между местными чиновниками и мелкими частными поставщиками воды. Как показывает анализ деятельности таких поставщиков в скваттерских поселениях, само их существование нередко зависит от сделок, заключаемых с местными властями. В примере 7.1 описано положение легальных операторов пунктов по продаже воды в скваттерских поселениях Найроби, которые вынуждены платить взятки чиновникам коммунальных структур, чтобы произвол при выставлении счетов не выходил за разумные пределы (Plummer, Collignon, and Mehrotra, 2005). Легальные операторы дают взятки чиновникам, чтобы обеспечить себе более надежные и устойчивые ежедневные поставки, а их подпольные коллеги по цеху подкупают должностных лиц, чтобы подключиться к сети водоснабжения или получать воду наливом и продавать ее впоследствии по рыночным ценам. В секторе канализации мелкие операторы платят местным государственным чиновникам за разрешение сбрасывать стоки в ненадлежащих местах, невзирая на последствия для здоровья людей и состояния окружающей среды.

Взаимодействие государственных органов с конечными потребителями

Коррупция в отношениях между конечными потребителями и государственными служащими (как правило, подкуп) обычно является мелкой, частой и систематической. Потребитель, дающий взятку, стремится получить доступ к жизненно важной услуге водоснабжения. Чиновники могут вымогать взятки у потребителей, либо потребители могут добровольно предлагать взятки за получение доступа к услуге²⁷. Коррупционная практика при оказании услуг водоснабжения конечным пользователям обычно имеет следующие формы: незаконное подключение к сети водоснабжения; перепродажа коммунальной

воды или использование коммунальной структуры; первоочередное проведение ремонта или обслуживания в обмен на так называемую «плату за ускорение».

В сельской местности коррупция затрагивает гражданские проекты WSS, финансируемые неправительственными организациями, на стадиях их разработки, реализации и текущего обслуживания объектов²⁸. Хотя систематический анализ ситуации в африканских странах не проводился, факты сговора между главами сельских администраций и правительственными кураторами зачастую бросаются в глаза, негативно сказываясь на положении неимущих. Насосы или цистерны с водой могут устанавливаться в тех местах, где это выгодно местной элите, а стремление лидеров общины увеличить прибыль может проявляться в использовании мошеннических схем, характерных для коррупции между государственными и частными структурами (например, хищение материалов или несоблюдение требований к строительству). В процессе управления проектами документация или отчетность может фальсифицироваться должностными лицами, отвечающими за распределение финансов. Стоимость сооружения сельских скважин в странах Африки порой в четыре раза превышает затраты в азиатском регионе; по мнению специалистов, именно эта область деятельности должна стать объектом пристального внимания (WSP-Africa, 2005).

В городских районах общественно значимые проекты WSS страдают от аналогичных коррупционных проявлений. В тех случаях, когда услуги предоставляются коммунальными предприятиями, неимущие граждане часто платят взятки чиновникам за неофициальное получение доступа к услугам, подключение жилища к сети водоснабжения и канализации, проведение ремонтных работ. В скваттерских поселениях размеры взяток могут ограничиваться приемлемым для неимущих уровнем и быть сопоставимыми со стоимостью других неофициальных механизмов водоснабжения. В населенных пунктах, жители которых имеют неодинаковый уровень доходов, в условиях многообразия рынка услуг водоснабжения более зажиточные домохозяйства готовы платить больше, поэтому и размеры взяток в таких ситуациях возрастают, минимизируя перспективы неимущих граждан и отбрасывая их в конец очереди.

Еще одна распространенная разновидность коррупционных отношений между государственными структурами и потребителями связана с *системой оплаты услуг*. Произвол при выставлении счетов, фальсификация показаний счетчиков и завышение тарифов — вот типичные схемы, которые используются коммунальными предприятиями и которых можно избежать, заплатив взятку (Davis, 2003). Как правило, в случае с неимущими потребителями взятки вымогаются, а не предлагаются добровольно. В большинстве случаев подобная практика влечет за собой экономический ущерб для государства, снижая результативность и без того малоэффективных ведомств. В ходе исследований ситуации в Мозамбике 12% домохозяйств сообщили, что они вынуждены постоянно платить взятки чиновникам за предоставление услуг WSS, а свыше 20% коммерческих потребителей заявили о даче взяток при заключении более 25% сделок. При этом почти половина респондентов отметила, что практика мздоимства не ограничивается отдельными чиновниками, и это наводит на мысль о формировании своего рода институциональной нормы (Austral Consultoria,

2004). Но даже эти цифры представляются заниженными. В ходе опроса, который провела Transparency International в Найроби, свыше 60% бытовых и институциональных потребителей сообщили, что им приходилось иметь дело с коррумпированными чиновниками коммунальных структур (Transparency International Kenya, 2006).

Коррупционные отношения между государственными органами и конечными потребителями являются частью сложившейся порочной цепочки. Неэффективная политика и слабость ведомственных структур порождают дефицит услуг, что неизбежно приводит к возникновению коррумпированного рынка услуг. Крайне важно рассматривать коррупцию именно как часть всей этой ущербной системы, поскольку проблема не ограничивается действиями отдельных чиновников, заставляющих потребителей платить взятки за получение бесплатных услуг. При отсутствии альтернативных источников водоснабжения (и особенно при отсутствии неофициального рынка услуг) «коррумпированная» вода пользуется спросом не только у неимущих, но и у сравнительно обеспеченных граждан. Людям нужна вода, и они не особо задумываются об условиях, которые выдвигают подпольные поставщики. Как и дорогостоящая «неофициальная» вода (та, которую предлагают неофициальные поставщики), «коррумпированная» вода заполняет разрыв, возникающий в результате неэффективной работы государственных ведомств: коррумпированные чиновники, выступая в роли неофициальных поставщиков, предоставляют неимущим услуги, которые иначе получить невозможно (Plummer and Cross, 2005)²⁹. Таким образом, перед отраслью (по крайней мере в краткосрочной перспективе) стоит своего рода дилемма, и решать эту дилемму следует весьма осторожно — так, чтобы малоимущие слои населения продолжали получать доступ к водоснабжению независимо от успехов борьбы с коррупцией.

Выявление очагов наибольшей концентрации коррупции

Как показывает практика, в каждой конкретной ситуации, складывающейся в секторе WSS, существуют свои сферы концентрации коррупции или уязвимости при разработке политики, планировании и формировании бюджета, распределении бюджетных средств, закупках, расстановке кадров, строительстве и предоставлении услуг. Каждое из этих направлений деятельности по-своему реагирует на воздействие факторов, определяющих характер коррупции на местах и в целом по отрасли. Исходя из этого, вместо призывов к проведению тотальных реформ в данном разделе подчеркивается необходимость проведения всеобъемлющей диагностики для получения полной картины коррупционных проявлений в секторе WSS, выявления точек уязвимости и определения взаимосвязей и параллелей.

Кроме того, коррупция приобретает разнообразные формы в разных странах и районах одной страны, в разных ведомствах, учреждениях и отраслевых сегментах³⁰. Умение определить «удельный вес» (интенсивность и частоту) коррупционных проявлений на том или ином участке с учетом особенностей институциональной структуры — необходимое условие сосредоточения усилий по противодействию коррупции в важнейших точках. Разработка

успешной политики и эффективных антикоррупционных мер невозможна без тщательной диагностики. Диагностика на уровне стран особенно важна в секторе WSS.

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В СФЕРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ В СТРАНАХ АФРИКИ

За последние десятилетия был создан и испытан на практике целый ряд теорий и механизмов противодействия коррупции во всем ее разнообразии. В целом диапазон антикоррупционных преобразований политики достаточно широк: от устранения торговых барьеров до целенаправленной оптимизации или упразднения излишнего регулирования и лицензирования, усовершенствования стандартов финансовой отчетности и аудита. Стратегии институциональных реформ направлены на укрепление судебных и правовых систем, повышение эффективности процедур бюджетирования и управления финансами, активизацию реформирования государственной службы, повышение значимости механизмов стимулирования, конкуренции и внутреннего контроля. Специфические антикоррупционные стратегии касаются деятельности правоохранительных, надзорных органов и структур по защите прав человека, проведения информационных кампаний и работы комиссий по противодействию коррупции. Несмотря на такое разнообразие методов и рост ресурсов, поступающих от организаций по содействию развитию и направляемых на борьбу с коррупцией, многие специалисты отмечают недостаточную активность и конкретику действий при разработке антикоррупционных программ (Shah and Schacter, 2004).

В данном разделе приводится краткая характеристика методов борьбы с коррупцией применительно к структуре коррупционных отношений в секторе WSS. С целью конкретизации проблемы внимание сосредоточено на тех формах коррупции, которые наиболее типичны для каждого из выделенных типов взаимодействия государственных органов (с другими государственными органами, с частными организациями, с конечными/бытовыми потребителями). Такой подход требует определенной осторожности с учетом того, что сведения общего характера о борьбе с коррупцией постоянно пополняются, тогда как сведения отраслевого характера немногочисленны и разрознены. Так или иначе, любая антикоррупционная стратегия должна быть индивидуальной для каждой страны и учитывать специфику проявлений и причин коррупции.

Выявление и устранение мотивов коррупции — первый ключевой шаг

Каким бы ни был состав участников коррупционных отношений, коррупция процветает лишь при наличии побудительных мотивов, в число которых входят нужда, алчность, возможность получения денег или властных полномочий (Klitgaard, Maclean-Abaroa, and Parris, 2000). Что касается неимущих потребителей, то ими может двигать банальная потребность в воде (Plummer and Cross, 2005). В государственных органах низкооплачиваемые чиновники низшего

звена могут искать дополнительные источники доходов, менеджеры среднего звена — иметь соблазнительные возможности, а политики, высшие руководители и директора — руководствоваться алчностью. Однако на государственных служащих любого уровня возлагаются определенные функции, и они должны выполнять свои должностные обязанности. Коррупционные мотивы физических лиц и организаций сложны, тесно связаны с особенностями социально-политического и институционального устройства и зачастую обусловлены внеотраслевыми факторами.

Структура коррупционных мотивов, предложенная в рамках программ реформирования сферы государственного управления и государственной службы (Huther and Shah, 2000), вполне применима к сектору водоснабжения, его представителям и взаимоотношениям между ними. Любой коррумпированный чиновник в первую очередь заинтересован в том, чтобы потенциальная выгода от коррупционных действий перевешивала потенциальные потери. Чтобы добиться изменений в поведении должностных лиц, необходимо уменьшить ожидаемые выгоды и ужесточить возможные наказания. Ожидаемые выгоды можно уменьшить за счет сокращения возможностей для осуществления коррупционных сделок и снижения размера выгоды от отдельной сделки. Число коррупционных сделок можно сократить путем изменения политики и проведения организационных реформ, ограничивающих дискреционные полномочия, монополизм и бюрократические процедуры и проясняющих функциональные обязанности в сфере регулирования, разработки политики и предоставления услуг. Ужесточение требований к качеству услуг и децентрализация государственных служб также способствуют ограничению коррупции. Выгоду, получаемую от сделки, можно уменьшить путем разукрупнения проектов, повышения эффективности управления проектами (например, благодаря прозрачному принятию решений), демонополизации государственных служб, а также стимулирования конкуренции в отрасли.

Повысить вероятность разоблачения и наказания можно следующими методами: четкое формулирование процедур и оптимизация операционных функций; усиление подотчетности и прозрачности за счет привлечения общественности (потребителей) и контроля за предоставлением услуг WSS; принятие хартий граждан; введение стандартов; обеспечение независимости средств массовой информации; повышение прозрачности отношений между государственными и частными структурами; поддержка гражданских инициатив. Кроме того, следует ужесточить ответственность за совершение коррупционных правонарушений. Обеспечить соблюдение законности можно лишь при наличии достаточно суровых наказаний, однако на текущий момент в развивающихся странах такой подход — редкость.

Основные признаки эффективного управления при реализации антикоррупционных мероприятий в секторе WSS

В процессе борьбы с коррупцией был выработан ряд принципиально важных для эффективного государственного управления механизмов, которые применимы к антикоррупционным реформам в секторе водоснабжения. Как показы-

вает передовая практика, помимо организационно-законодательных инициатив, реализуемых во многих странах на протяжении последнего десятилетия, для улучшения ситуации в отрасли необходимо обеспечить защиту интересов потребителей (UN-Habitat and Transparency International, 2004). Вместе с тем следует тщательно анализировать целесообразность и сочетаемость, а также последовательность использования и потенциальный эффект указанных антикоррупционных механизмов в условиях сектора водоснабжения. Ниже представлены основные направления, на которых рекомендуется сосредоточить усилия.

Диагностика и измерение

Как уже говорилось выше, эффективность антикоррупционной политики зависит от глубины диагностики и понимания ситуации в отрасли. Кроме того, для повышения информированности и целенаправленности действий могут применяться специальные методы оценки, позволяющие провести сравнительный анализ и проследить динамику изменений. До сих пор не утихают споры вокруг адекватности и надежности существующих индексов коррупции. При изучении положения дел в секторе можно воспользоваться индексом восприятия коррупции (Transparency International, 2006), специальной методикой измерения коррупции (Olkren, 2005), а также методикой оценки эффективности антикоррупционных средств и стратегий, в частности индексом организации Global Integrity, схожим с рейтингом эффективности реформирования сектора водоснабжения, разработанным в рамках программы WSP-Africa (2006)³¹.

Прозрачность и доступ к информации

Говоря об интересах потребителей, следует отметить, что повышение прозрачности действий политиков и чиновников отрасли водоснабжения подавляет их стремление к участию в коррупционных сделках. Существуют различные способы повышения прозрачности на уровне проектов, населенных пунктов и отрасли в целом. Обнародование финансовых и бюджетных показателей, сведений о контрактах и годовой отчетности коммунальных структур, а также проведение публичных слушаний регулируемыми органами — весьма действенные механизмы повышения прозрачности. Для усиления подотчетности очень важно обеспечить населению доступ к информации. Обычно потребители не владеют сведениями о регулярных и капитальных затратах, что позволяет чиновникам манипулировать ресурсами и расхищать бюджетные средства, не опасаясь разоблачения. Кроме того, каждый должен иметь возможность получать информацию о существующих механизмах разбора жалоб и правах потребителя и гражданина. Существенный вклад в укрепление политической подотчетности и создание прозрачной операционной среды также могут внести мероприятия, направленные на повышение роли СМИ (Stapenhurst, 2000), и использование электронного правительства для обеспечения прозрачности делопроизводства.

Подотчетность

Усиление подотчетности путем стимулирования прозрачности, профессионализма, честности и компетентности — важнейшая предпосылка успешного противодействия коррупции в секторе WSS, и проводить эту политику следует на всех участках цепочки предоставления услуг³². Меры по усилению подотчетности принимаются как на уровне поставщиков услуг, так и на уровне потребителей. В последнем случае речь можно вести о внедрении практики регулярных опросов, повышающих роль общественности в реализации контроля (с помощью таких механизмов, как «карточки отзывов жителей Бангалора»), а также создании ассоциаций потребителей (Thampi, 2005). Эти усилия должны подкрепляться конкретизацией полномочий должностных лиц и разъяснением потребителям их роли в борьбе с коррупцией. Такой подход особенно важен в африканском регионе, где институты гражданского общества сравнительно не развиты, слабы и маловлиятельны.

Информационно-пропагандистская деятельность

Незнание проблемы является на текущий момент одним из ключевых факторов, тормозящих антикоррупционную работу в странах Африки. Необходимо, чтобы политики, высокопоставленные чиновники, представители СМИ и широкая общественность знали больше о причинах и последствиях коррупции. Однако реально эффективные способы повышения осведомленности в странах со слабым государственным управлением пока не найдены — большинство информационно-пропагандистских кампаний провалилось³³. Данные по сельским территориям Индии также свидетельствуют о том, что с повышением уровня образования и грамотности уменьшаются масштабы коррупции и приватизации политики, усиливается подотчетность и растет целенаправленность действий³⁴.

Институциональная реформа и реформирование политики

Антикоррупционная деятельность не должна ограничиваться мероприятиями по защите интересов потребителей. Необходимо проводить реформы, направленные на оптимизацию политики, регулятивной базы и институциональной системы страны, децентрализацию государственной власти. Параллельно следует осуществлять преобразования в сфере государственной службы, особенно в организационной и управленческо-финансовой областях. Усилия по повышению подотчетности при предоставлении услуг имеют огромное значение для успеха этих реформ, которые в совокупности смогут обеспечить необходимые изменения в структуре оказания услуг WSS и сузить возможности для коррупции. В целом действовать нужно в следующих направлениях: повышение качества планирования и разработки политики; упорядочение функций ведомств и внутриведомственных структур; разграничение функций предоставления услуг, регулирования и финансирования; повышение уровня корпоративного управления на предприятиях водоснабжения; совершенствование внутренних

процедур, таких как контроль за исполнением контрактов; упразднение монополистических, неконкурентных систем; формирование партнерских отношений с частными операторами в целях повышения эффективности; использование подходов, ориентированных на результаты. В настоящее время в странах Африки активизируется работа по усилению подотчетности в отношениях между поставщиками услуг WSS и должностными лицами, по разграничению функций и использованию подходов, ориентированных на результат, например предоставление финансовой помощи на основе достигнутых показателей (Halpern and Mumssen 2006; Trémolet and Halpern, 2006).

Лидерство

Для интеграции антикоррупционных мер с более широкими реформами крайне важно сильное лидерство и повышение качества управления³⁵. Ключевую роль в проведении антикоррупционных институциональных реформ играют руководители, которые должны возглавлять борьбу с коррупцией в рамках усилий по расширению спектра и повышению качества предоставляемых услуг. Ярким примером такой работы может служить успешная программа противодействия коррупции, которая проводилась под руководством мэра города Ла-Пас начиная с 1985 г. по конец 1990-х гг. при осуществлении муниципальных реформ (Maclean-Abaroa, 2006).

Честность и добропорядочность

В развитых странах были разработаны и с успехом опробованы стратегии повышения честности, добропорядочности и профессионально-этического уровня государственных служащих, руководителей коммунальных предприятий и других работников сектора водоснабжения. Сейчас эти стратегии все активнее применяются и в развивающихся государствах. Пакт добропорядочности Transparency International обязывает подрядчиков, поставщиков и представителей государственных органов воздерживаться от дачи или получения взяток при выполнении государственных заказов. Правительственные структуры и профессиональные ассоциации разрабатывают кодексы профессиональной этики и проводят обучение, чтобы минимизировать коррупционные проявления. Прочие механизмы включают в себя внедрение принципов ведения бизнеса, принятие законов и правил, направленных на устранение конфликта интересов и защиту информаторов. Большинство этих методов способны оздоровить ситуацию в международных частных компаниях, работающих в секторе водоснабжения развивающихся стран, однако целесообразность их применения в этих государствах будет ограниченной в отсутствие атмосферы прозрачности и подотчетности.

Правоохранительная деятельность и регулирование

Во многих странах уже существует антикоррупционное законодательство, принимаются нормы, правила и процедуры, направленные на борьбу с коррупцией. Однако в большинстве развивающихся государств карательные меры зачастую

остаются лишь на бумаге или оказываются неэффективными отчасти из-за коррумпированности полицейской и судебной системы. Структуры по защите прав человека, бюро жалоб, надзорные комитеты и контролирующие органы, независимые аудиторы, специальные ведомства по борьбе с коррупцией и мошенничеством — все эти организации, призванные формализовать существующие процедуры и искоренить безнаказанность, на практике демонстрируют невысокие результаты в условиях слабого государственного управления (Shah and Schacter, 2004). На международном уровне существует Конвенция ООН против коррупции, которая может служить фундаментом для объединения усилий стран в борьбе с этим явлением. Международные финансовые организации также внедряют правила и санкции, однако на сегодняшний день эти инициативы малоэффективны из-за несогласованности действий финансистов и доноров³⁶.

Целенаправленное применение антикоррупционных механизмов для борьбы с коррупцией в секторе WSS

Антикоррупционные механизмы используются как на общенациональном и отраслевом уровне, так и в рамках отдельных проектов. Во многих случаях они обеспечивают общее повышение эффективности государственного управления и способствуют формированию атмосферы нетерпимости к коррупции во всех секторах экономики. С целью представления существующих инструментов и их применимости ниже приводится описание различных механизмов, которые можно использовать для борьбы с каждым видом коррупционных отношений в отрасли WSS (см. табл. 7.1.) на каждом участке цепочки создания стоимости.

Борьба с коррупцией в отношениях между государственными органами

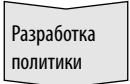

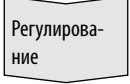



До настоящего времени практически не принимались меры, направленные на противодействие коррупции непосредственно в отрасли водоснабжения. В прошлом борьба с коррупцией, присущей государственному сектору (в отношениях между правительственными учреждениями, внутриотраслевыми структурами и должностными лицами разных уровней), как правило, велась в рамках общих инициатив по реформированию государственной службы и повышению подотчетности путем децентрализации и других политических преобразований³⁷. Сложно сказать, насколько эти усилия оказываются результативными применительно к отрасли водоснабжения и канализации, ясно лишь, что они фокусируются на четырех областях (табл. 7.3).

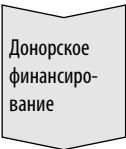


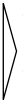
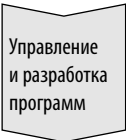

- *Реструктуризация, реформа политики и организационные изменения в отрасли WSS.* Действия включают в себя: проявление готовности к привлечению представителей частного сектора и других местных игроков; повышение уровня конкуренции; сокращение чиновничьего аппарата; укрепление лидерства; улучшение внутриотраслевой координации; разграничение политических, регулятивных и исполнительных механизмов; более четкое распределение функций.
- *Децентрализация и усиление подотчетности.* Реформы ориентированы на усиление подотчетности политиков и принятие механизмов, стимули-

рующих подотчетность поставщиков базовых услуг и местных органов власти. Конкретные меры включают в себя: внедрение карточек отзывов жителей; проведение опросов относительно качества услуг; повышение информированности граждан; усиление подотчетности на различных уровнях государственной власти.

- *Планирование и управление финансами в отрасли WSS.* Действия включают в себя: оптимизацию финансовой политики; обособление финансовых ресурсов; повышение прозрачности; обеспечение окупаемости и совершенствование процедур измерения объемов потребляемых услуг, выставления счетов и сбора платежей за услуги; повышение эффективности контроля, учета и аудита.
- *Реформирование кадровой политики.* Кадровые реформы включают в себя: оптимизацию системы оплаты труда; упорядочение процедур приема и назначения на должность, продвижения и перевода по службе; использование кадровых стратегий, стимулирующих результативность работы персонала; стандартизацию условий приема персонала; разработку системы санкций за нарушение должностных обязанностей.

Таблица 7.3. Устранение уязвимости для коррупции в отношениях между государственными органами

	<i>Взаимодействие между государственными органами</i>	<i>Сигнальные индикаторы</i>	<i>Возможные методы противодействия</i>
 Разработка политики	<ul style="list-style-type: none">• Подкуп лиц, принимающих решения, с целью изменения приоритетов в политике	<ul style="list-style-type: none">• Низкие тарифы• Монополизм, неприятие конкуренции	 <ul style="list-style-type: none">• Реформа политики и тарифной системы
 Регулирова- ние	<ul style="list-style-type: none">• Вмешательство в процессы регулирования и лицензирования• Подкуп с целью обхода ограничительных норм• Влияние на расстановку кадров в регулирующих органах	<ul style="list-style-type: none">• Неразграниченность функций регуляторов и поставщиков услуг• Пересмотр условий контрактов (частота, сроки)	 <ul style="list-style-type: none">• Разграничение функций регуляторов и поставщиков услуг, в том числе представителей частного сектора• Разработка и публикация минимальных стандартов• Общественный контроль за переговорами с операторами
 Плани- рование и формирова- ние бюджета	<ul style="list-style-type: none">• Недобросовестность политиков в принятии решений (влияет на географическое распределение и структуру проектных инвестиций)• Коррупция на общенациональном и отраслевом уровне в планово-бюджетной сфере (межведомственный подкуп при распределении средств, сговор или подкуп при выборе и согласовании проектов)• Коррупция в сфере управления бюджетами на местах (мошенничество, подделка счетов и документов, сговор на уровне сельских поселений)	<ul style="list-style-type: none">• Несогласованность действий различных ведомств в планово-бюджетной сфере (количество противоречий)• Медлительность и сложность процедур распределения бюджетных средств (количество согласованных планов и бюджетов, сроки)• Дублирование функций и обязанностей на этапе предоставления услуг• Высокая доля расходов на капиталоемкие и крупные проекты• Произвол в действиях специалистов по планированию и финансированию	 <ul style="list-style-type: none">• Независимый аудит принимаемых решений• Организационные и процедурные преобразования в бюджетно-финансовой сфере• Децентрализация функций• Рассмотрение альтернативных вариантов оказания услуг (в том числе с привлечением частного сектора)• Участие граждан, обеспечение подотчетности в планово-бюджетной сфере• Привлечение средств массовой информации

	Взаимодействие между государственными органами	Сигнальные индикаторы	Возможные методы противодействия
 Донорское финансирование	<ul style="list-style-type: none"> Сговор между донорами и правительством при решении вопросов, связанных с финансированием Сговор и мошенничество между донорами и правительством в вопросах реализации и обеспечения качества проектов 	<ul style="list-style-type: none"> Неожиданные изменения направлений донорского финансирования 	 <ul style="list-style-type: none"> Обеспечение прозрачности переговоров, бюджетов и предлагаемых планов
 Перечисление бюджетных средств	<ul style="list-style-type: none"> Взяточничество и откаты в процессе перечисления бюджетных средств 	<ul style="list-style-type: none"> Длительность процедур согласования заявок на перечисление средств Внеплановые поступления средств 	 <ul style="list-style-type: none"> Соблюдение установленных стандартов выполнения работ Проведение аудиторских проверок
 Управление и разработка программ	<ul style="list-style-type: none"> Коррупция в сфере управления персоналом (назначение, перевод по службе, получение прибавок к зарплате) Недобросовестность при принятии решений (сговор на уровне центральной, местной и сельской администрации) 	<ul style="list-style-type: none"> Значительное количество некомпетентных руководителей Высокий уровень побочных доходов низкооплачиваемых сотрудников, живущих не по средствам Значительные объемы внеплановых переводов с должности на должность Отсутствие независимости местных органов власти и руководства коммунальных предприятий Конфликт интересов в руководящем звене Повышение цен на неофициальные поставки воды 	 <ul style="list-style-type: none"> Кадровые реформы, направленные на развитие конкуренции и расстановку кадров, исходя из личных и профессиональных качеств сотрудников Раскрытие информации об активах Обеспечение прозрачности при назначении квалифицированных административных руководителей и избрании политических лидеров Обособление финансовых ресурсов коммунальных предприятий, разграничение функций местных органов власти и руководства коммунальных предприятий

Источник: авторы.

Указанные методы могут по-разному воздействовать на процессы реформирования организаций сектора, особенно в условиях ограниченности полномочий. На практике чиновники разного ранга из отраслевых и внеотраслевых государственных структур (см. табл. 7.2) взаимодействуют друг с другом на различных этапах цепочки создания стоимости. Во многих странах попытки укрепить полномочия и подотчетность поставщиков услуг (коммунальных предприятий, районных администраций и сельских комитетов по водоснабжению) оказываются тщетными в отсутствие одновременного реформирования вышестоящих звеньев государственной власти и проведения работы с влиятельными местными лидерами. Аналогичным образом усилия по повышению подотчетности в ведомствах водоснабжения обычно не приносят результата без одобрения или активного участия со стороны политических лидеров и министерства финансов.

Борьба с коррупционными отношениями между государственными органами и частными организациями

Участвуя в проведении тендеров, осуществлении поставок, строительстве и эксплуатации объектов в отрасли WSS, частный сектор оказывается весьма уязвимым для коррупции. Оздоровление взаимосвязей между государственными и частными структурами имеет ключевое значение при проведении антикоррупционных реформ. Опосредованное противодействие коррупционным отношениям между государственными органами и частными компаниями в отрасли осуществляется в рамках реформ, направленных на общее укрепление политики и оздоровление ситуации, а также с помощью специальных контрактно-организационных механизмов выполнения государственных заказов, строительства и эксплуатации объектов (табл. 7.4).

На сегодняшний день усилия по обузданию коррупции в сфере закупок направлены в основном на совершенствование нормативно-законодательной базы. Речь идет о принятии антикоррупционных законов, хартий и стандартов результативности, внедрении правил, принципов и процедур, регулирующих вопросы закупок и аудита (см. главу 9; Transparency International-Pakistan, 2003). В идеале эти усилия должны вывести работу государственных и частных специалистов по закупкам на новый профессиональный уровень и уменьшить дискреционные полномочия, т. е. создать деловую среду, позволяющую контролировать действия и применять санкции в случае необходимости. На практике, однако, реформирование сферы закупок сопряжено с серьезными трудностями, и для достижения позитивных результатов требуется немало времени (пример 7.2).

Таблица 7.4. Устранение уязвимости для коррупции в отношениях государственных органов с частными организациями

	<i>Взаимодействие государственных органов с частными организациями</i>	<i>Сигнальные индикаторы</i>	<i>Возможные методы противодействия</i>
Тендеры и закупки	<ul style="list-style-type: none"> • Подкуп с целью оказания влияния на структуру подрядов и процедуру подачи заявок • Коррупция при передаче функций управления: мошенничество, связанное с завышением или занижением стоимости активов; выбор, тип и процедура предоставления концессий; решения о сроках действия контрактов, исключительности прав, тарифах и субсидиях • Коррупция в сфере закупок: завышенная оценка стоимости капитальных работ, поставок химикатов, обеспечения транспортом и оборудованием, необоснованные ценовые надбавки • Фальсификация документов 	<ul style="list-style-type: none"> • Включение в списки и выбор одних и тех же кандидатов (возможное формирование картелей) • Необоснованное выбытие участников тендеров • Доля монопольных поставщиков • Доля типовых проектов • Доля высокочередовых проектов • Неоднократное отклонение малобюджетных проектов • Доля подрядов, перезаключенных сразу после предоставления 	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение прозрачности в отношениях между государственными и частными структурами • Независимая оценка тендерных предложений • Заключение пактов добропорядочности, введение санкций • Упрощение тендерной документации • Пересмотр функций посредников и местных консультационных комиссий • Проведение аудитов, предоставление отчетности • Разукрупнение подрядов • Общественный контроль • Мероприятия по повышению честности и добропорядочности предпринимателей (создание профессиональных ассоциаций, разработка кодексов деловой этики)

	<i>Взаимодействие государственных органов с частными организациями</i>	<i>Сигнальные индикаторы</i>	<i>Возможные методы противодействия</i>
Строительство	<ul style="list-style-type: none"> Нарушение требований к строительству, сокрытие низкого качества работ и материалов Невыполнение установленного объема работ Недоплата рабочим Мошенничество и подкуп при выставлении счетов, включая установление необоснованных ценовых надбавок и выставление завышенных счетов поставщиками 	<ul style="list-style-type: none"> Нежелание соблюдать технические условия Количество изменений, вносимых в технические условия Количество распоряжений об изменении хода работ 	<ul style="list-style-type: none"> Повышение роли общественности в осуществлении контроля Проведение технических проверок Проведение общественных проверок, публичных слушаний Заключение подрядов на основе результативности
Эксплуатация и техническое обслуживание объектов	<ul style="list-style-type: none"> Коррупция при эксплуатации объектов Коррупция при осуществлении поставок (мошенничество и подкуп при поставке химикатов, транспортных средств, других материалов и оборудования) Сознательное нарушение регулирования, технических стандартов, правил охраны труда и техники безопасности Фальсификация счетов и подтверждающих документов Мелкие неофициальные поставщики Непоследовательность и нерегулярность выставления счетов мелким поставщикам Вымогательство при получении разрешения продолжать работу 	<ul style="list-style-type: none"> Доля монопольных поставщиков Доля изменений в качестве или диапазоне охвата услугами Повышение цен на неофициальные поставки воды 	<ul style="list-style-type: none"> Заключение пактов добропорядочности (в странах, обладающих возможностью введения соответствующих санкций) Демонопользация сферы эксплуатации и технического обслуживания объектов Проведение финансовых аудитов и технических проверок, представление отчетности Заключение подрядов на основе результативности и минимальных стандартов Обеспечение прозрачности в сфере эксплуатации объектов и управления Повышение роли общественности в осуществлении контроля Сравнительный анализ результатов деятельности коммунальных предприятий Мелкие неофициальные поставщики Улучшение взаимодействия между официальными и неофициальными поставщиками Легализация неофициальных поставок Официальные оптовые поставки воды, установление официальных цен, проведение тендеров на получение франшиз на конкурентной основе

Источник: авторы.

Еще одно направление усилий (на проектном и ведомственном уровне) сосредоточено на оздоровлении общей обстановки в сфере закупок. С этой целью принимаются пакты добропорядочности, требующие от подрядчиков и государственных служащих отказаться от практики дачи и получения взяток и предусматривающие санкции за нарушение этих требований. Прозрачность в отношениях между государственными и частными структурами обеспечивается следующими способами: обнародование тендерной документации и поступивших заявок; независимая оценка тендеров; проведение аудиторских проверок;

Пример 7.2. Институциональные реформы повышают эффективность работы коммунальных предприятий в Найроби

На протяжении десятилетий вопросы, связанные с предоставлением услуг водоснабжения и канализации жителям Найроби, курировал Департамент городского совета по водоснабжению и канализации. В 2002 г. после того, как коррупция в стенах департамента вызвала всплеск общественного недовольства, функции водоснабжения и активы были переданы вновь созданной частной компании Nairobi Water and Sewerage Company (NWSC). Компанией управляет совет из 12 директоров — представителей частных структур и профессиональных организаций. Кроме того, в число директоров входят несколько чиновников бывшего департамента городского водоснабжения.

Национальное законодательство (Закон о водном хозяйстве 2002 г., а также положения Закона о местных органах власти) обеспечило базу для проведения институциональных реформ и позволило создать независимую структуру для водоснабжения города. В ходе кардинальных организационных преобразований были разделены функции разработки политики и предоставления услуг, определены процедуры подотчетности. В частности, были сформированы семь независимых советов по водоснабжению, наделенных правом выбора поставщиков услуг. Новая частная компания в Найроби унаследовала от прежнего городского департамента его операционные структуры и персонал в количестве 2200 человек, однако с ее появлением произошла смена руководства, возросла прозрачность и подотчетность, повысилась культура коммерческой деятельности и качество предоставления услуг, улучшилась информационная политика.

Несмотря на эти позитивные сдвиги, новое руководство компании по-прежнему считало коррупцию основным препятствием на пути к повышению эффективности и рентабельности и стремилось узнать больше о масштабах и частоте коррупционных проявлений. Хотя объем выборки был невелик, проведенное Transparency International исследование выявило ряд потенциальных очагов коррупции.

Коррупция с участием потребителей. Как показал анализ, потребители продолжают давать взятки как в результате вымогательства, так и добровольно. В основном взяточничество концентрируется в двух сферах. Во-первых, оно наблюдается в сфере предоставления услуг, где взятки позволяют избежать отключения от сети водоснабжения или подключиться к ней (в том числе нелегально). Во-вторых, коррупция присутствует в сфере выставления счетов и сбора платежей за услуги, где за взятку корректируются завышенные счета и урегулируются споры по платежам. Около 65% опрошенных бытовых и институциональных потребителей сообщают, что сталкиваются с коррупционными проявлениями со стороны NWSC, в основном на уровне служащих низшего звена. Завышение счетов за услуги также является одной из основных причин того, что бытовые пользователи стремятся к нелегальному подключению. Практически все респонденты сходятся в том, что NWSC, как и прежний городской департамент водоснабжения, пользуется монопольным статусом и настаивает на оплате завышенных счетов без каких-либо обоснований. Исследование показало, что необходимы срочные меры для улучшения качества учета и делопроизводства, повышения точности и частоты снятия показаний счетчиков, совершенствования процедур урегулирования споров вокруг завышенных счетов. В связи с этим Transparency International порекомендовала разработать и внедрить стратегию взаимодействия с клиентами.

Коррупция с участием частных поставщиков услуг. Представители Transparency International опросили также поставщиков NWSC, чтобы выяснить, как изменилось их положение с приходом новой компании на место прежнего департамента водоснабжения. В целом респонденты заявили, что с появлением NWSC масштабы коррупции уменьшились, однако процедуры проведения тендеров и предоставления подрядов по-прежнему остаются непрозрачными, создавая возможности для коррупции. Некоторые из поставщиков признались в том, что пользуются инсайдерской информацией. По результатам исследования NWSC было предложено реформировать существующую систему закупок, добиться, чтобы все сотрудники компании соблюдали кодекс корпоративной этики, и принять профилактические меры для устранения конфликта интересов.

Источник: Transparency International-Kenya (2006).

мониторинг расценок; участие представителей общественности в переговорах. Все эти меры способствуют формированию среды, кардинально отличающейся от той непрозрачной атмосферы, в которой происходило взаимодействие с частным сектором в 1990-е гг. В Пакистане Совет по водоснабжению и канализации Карачи при содействии Transparency International разработал и внедрил четкую и открытую процедуру проведения тендеров, которая продемонстрировала возможность использования пактов добропорядочности при предоставлении подрядов на оказание консалтинговых услуг, выполнение работ и осуществление поставок. В результате чистая экономия достигла 75% от стоимости контракта (Transparency International-Pakistan, 2003).

Наконец, третий пакет инициатив касается международных и национальных компаний, работающих в развивающихся странах. Эти инициативы направлены прежде всего на повышение уровня честности и профессионализма работников путем создания профессиональных ассоциаций, разработки кодексов корпоративной и деловой этики, мониторинга и аттестации предприятий, заключения пактов добропорядочности. Такие пакты с успехом были использованы в секторе водоснабжения Аргентины и Колумбии и в настоящее время принимаются в других латиноамериканских странах. Transparency International координирует усилия по разработке минимальных стандартов в области государственных подрядов. Инициатива Всемирного экономического форума «Партнерство против коррупции» (PACI), «Инициатива по повышению прозрачности деятельности добывающих отраслей» (EITI) и аналогичные программы в строительном секторе Великобритании и других стран Европы направлены на укрепление принципов честности и добропорядочности в частных компаниях, национальных органах власти и строительных фирмах соответственно³⁸.

Антикоррупционные мероприятия при осуществлении *строительства* в секторе водоснабжения и канализации пока не имеют особого успеха в развивающихся странах, где практика молчаливого поощрения до сих пор широко распространена. Подавляющее большинство крупных и мелких подрядчиков там — национальные компании, работающие в соответствии с отраслевыми нормативами. Вероятность привлечения к ответственности коррумпированных подрядчиков или госслужащих невелика, а лица, сообщаящие о мошенничестве или взяточничестве, зачастую лишь ухудшают этим собственное положение. Определенные усилия по выявлению и сдерживанию коррупции в строительной сфере все же позволяют сделать ряд полезных выводов применительно к водоснабжению сельских поселений Африки. Как показывают данные по Индонезии, проведение технических проверок (таких как проверки трубопроводов на местах) и просто угроза подобных проверок с привлечением общественности способствуют снижению уровня коррупции при реализации инфраструктурных проектов в сельской местности (Olkren, 2005). Будь то крупные или мелкие, городские или сельские проекты, при их реализации следует прежде всего ориентироваться на результат, обеспечивать соблюдение минимальных стандартов и требований и производить оплату только после того, как вода потечет по трубам. Именно такой подход представляется наиболее перспективным для повышения подотчетности и результативности (Halpern and Mumssen, 2006).

В сфере *эксплуатации объектов* проблеме борьбы с коррупцией непосредственное внимание практически не уделяется, однако прилагаются активные усилия для повышения эффективности работы в целом. Реформы на уровне отрасли и коммунальных предприятий направлены на усиление роли лидерства и управления, повышение качества управления финансами, обособление средств, четкое определение и делегирование полномочий по эксплуатации и техническому обслуживанию, повышение роли общественности в вопросах планирования, формирования бюджета и осуществления контроля с целью усиления подотчетности. Процессы децентрализации в определенной мере способствуют разграничению функций поставщиков услуг, разработчиков политики и регуляторов, хотя на местах эти функции по-прежнему четко не опре-

делены, а границы между зонами ответственности государственных органов и коммунальных предприятий весьма расплывчаты. В то же время возрастает результативность контроля и оценки деятельности, а сравнительный анализ работы коммунальных структур (как, например, в Уганде) стимулирует здоровую конкуренцию и тем самым способствует повышению эффективности. Все эти механизмы ориентированы на формирование среды, неблагоприятной для коррупции.

Хотя сегмент частных коммунальных предприятий в странах Африки сравнительно невелик, их деятельность также заслуживает серьезного внимания. Например, в Кот-д'Ивуаре в конце 1980-х гг. сфера коммунальных услуг была передана частному оператору. В результате инвестиции стали направляться не на строительство капиталоемких производственных мощностей, а на расширение сетей дистрибуции; при этом 100%-ное долговое финансирование уступило место 100%-ной самоокупаемости, а на смену государственно-частному партнерству пришли коммерческие отношения (WUP, 2003).

Во многих городах Африки активно развивается взаимодействие между местными частными поставщиками услуг и авторизованными операторами. Это взаимодействие играет ключевую роль в укреплении связей между государственными и частными субъектами отрасли водоснабжения. Создание ассоциаций поставщиков услуг, разработка процедур и механизмов для ведения диалога, формализация оптовых поставок, технические решения, упрощающие поставщикам доступ к воде и повышающие доходы коммунальных предприятий, проведение на конкурентной основе тендеров по региональному франчайзингу — все эти шаги упорядочивают взаимоотношения между коммунальными предприятиями и муниципальными департаментами водоснабжения, создавая более благоприятные и стабильные условия для процветания добросовестных предпринимателей (WSP-Africa, 2005; Plummer, Collignon, and Mehrotra, 2005). Не следует забывать и о том, что местный частный сектор является кормушкой для всякого рода посредников, обеспечивающих передачу взяток крупным национальных и международных компаний правительственным структурам. Таким образом, необходимо уделять значительно большее внимание анализу ситуации и укреплению принципов добросовестности в частном секторе.

Борьба с коррупционными отношениями между государственными органами и конечными потребителями

До настоящего времени меры по противодействию коррупции на этапе непосредственного предоставления услуг в основном сводились к повышению эффективности работы коммунальных предприятий и поставщиков услуг. Представителям отрасли хорошо известны формы коррупции, возникающей «у водопроводного крана». Проблему нелегальных подключений власти пытаются решать с помощью повышения эффективности, а в последнее время — еще и путем легализации неофициальных подсоединений к сети водоснабжения. Параллельно с этим принимаются меры по совершенствованию процедур снятия показаний счетчиков, выставления счетов и сбора платежей за услуги; эти шаги позволяют сократить масштабы утечек средств через платежные системы.

Нормализации взаимодействия чиновников и потребителей в сфере эксплуатации и обслуживания сетей водоснабжения способствует осуществление общественного контроля в рамках усилий властей, направленных на укрепление подотчетности поставщиков услуг. В связи с этим интересен опыт использования карточек отзывов потребителей. Данную практику разработал и впервые внедрил Центр Бангалора по связям с общественностью (Thampi, 2005), впоследствии она с успехом применялась в секторе WSS в ряде городов Кении — Найроби, Момбасе и Кисуму (WSP-Africa). Механизм использования карточек отзывов потребителей, который еще дорабатывается, финансируется в рамках Программы водоснабжения и канализации в Африке (WSP-Africa). Карточки позволяют гражданам сообщать о качестве услуг водоснабжения, канализации и вывоза твердых бытовых отходов. Затем сведения обрабатываются и используются для обоснования планируемых изменений. Чтобы эта инициатива имела успех, необходима эффективная система рассмотрения жалоб и принятия ответных мер. Проводятся и более масштабные исследования, посвященные проблеме коррупции, например под эгидой Института Всемирного банка. Эти исследования позволяют делать выводы об уровне восприятия гражданами коррупции в отношениях между госчиновниками и потребителями в секторе водоснабжения (Austral Consultoria, 2004; Center for Democracy and Development, 2000). Все вышеуказанные материалы имеют неоценимое значение для разработки политики.

Несмотря на прилагаемые властями усилия, лишь около 23% африканцев пользуются услугами коммунальных предприятий, причем неимущих граждан среди них немного (WSP-Africa, 2006). Системы обслуживания местных сообществ, на которые в первую очередь ориентировано донорское финансирование сектора WSS, остаются без внимания при разработке мероприятий по повышению эффективности работы отрасли и практически не затрагиваются при обсуждении проблем коррупции в секторе. С этой моделью оказания услуг WSS связана не соответствующая действительности уверенность в том, что участие граждан автоматически обеспечивает подотчетность и высокую результативность. Однако, как показывает анализ программ развития структуры WSS сельских территорий, управление на уровне местных сообществ зачастую характеризуется высоким уровнем коррупции. Низкооплачиваемые квазигосударственные служащие стремятся к непрозрачности и неподотчетности, вступают в сговор с координаторами проектов, подрядчиками и поставщиками, участвуют в сомнительных схемах закупок, строительства и оплаты (Woodhouse, 2002)³⁹. Здесь проведение соответствующих исследований, использование карточек отзывов жителей и другие формы общественного контроля также оказываются эффективными.

В рамках Программы развития кекаматанов в Индонезии применяются такие инновационные подходы, как составление «картограмм коррупции», мониторинг со стороны местного сообщества и системы рассмотрения жалоб населения. Эти подходы могут служить образцом инициатив, повышающих роль общественного мнения, способствующих усилению подотчетности и снижению коррупции (см. пример 7.3). Программа привлекает внимание к проблемам взаимодействия государственных структур и потребителей, функцио-

Пример 7.3. Борьба с коррупцией при осуществлении проектов развития сельской инфраструктуры: опыт Индонезии

Программа развития кекаматанов представляет собой проект развития сельской инфраструктуры в Индонезии. Бюджет программы, спонсором которой выступает Всемирный банк, составляет \$1,2 млрд; ее реализация началась в 1998 г., во время восточноазиатского финансового кризиса. В настоящее время в рамках Программы развития кекаматанов финансируются крупные инфраструктурные проекты и предоставляются мелкие кредиты сельским поселениям. Программа быстро расширяется и на данный момент охватывает свыше 20 000 деревень по всей стране.

Исходя из анализа политико-экономической природы коррупции в индонезийских деревнях, в рамках Программы развития кекаматанов используется двусторонний подход к борьбе с этим явлением. Во-первых, программа нацелена на изменение условий, благоприятствующих процветанию коррупции в сельских поселениях, путем ликвидации монополии на информацию, ресурсы и доступ к правосудию. Во-вторых, она нацелена на профилактику коррупции в рамках самого проекта, противопоставляя коррупционным проявлениям внутренние механизмы стимулирования. Опыт реализации Программы развития кекаматанов полезен для понимания методов, способных обуздать коррупцию при осуществлении подобных проектов в стране, где это явление приобрело масштабы эпидемии, где законодательная и правоприменительная системы слабы, где исторически сложилась жесткая иерархия политического контроля во главе с мощной государственной бюрократией.

В основе антикоррупционной стратегии, применяемой в рамках Программы развития кекаматанов, лежит принцип самостоятельности жителей деревень в принятии решений, касающихся планирования, закупок и управления финансами. Ниже перечислены некоторые механизмы, обеспечивающие реализацию данного подхода:

- упрощение финансовых процедур с тем, чтобы они были понятными для жителей деревень;
- перечисление средств напрямую на коллективные банковские счета сельских поселений;
- санкционирование любой финансовой сделки как минимум тремя подписями, выбор поставщика товаров и услуг как минимум из трех кандидатов на общем собрании деревни;
- размещение подробных сведений обо всех финансовых сделках на деревенских досках объявлений для всеобщего ознакомления;
- представление отчетов о расходовании проектных средств на регулярных общих собраниях деревни, на которых жители вправе своим решением приостановить дальнейшее распределение средств при выявлении каких-либо несоответствий;
- создание независимых от государства источников информирования и механизмов рассмотрения жалоб на уровне сельского поселения;
- осуществление активного контроля за ходом работ со стороны координаторов проекта, избираемых на уровне сельского поселения и района;
- осуществление независимого мониторинга проекта со стороны неправительственных организаций и местной прессы.

Несмотря на определенный успех вышеперечисленных мер, полностью искоренить коррупцию в рамках Программы развития кекаматанов не удастся. Оценка ситуации (в том числе путем проведения всесторонних этнографических опросов, исследований практического опыта и анализа структуры стимулирования на протяжении жизненного цикла проекта) позволила определить интересы, мотивы и слабые места всех участников. Как выяснилось, коррупция — это прежде всего проблема побудительных мотивов, и эффективно бороться с ней можно лишь при условии кардинального изменения баланса возможных потерь и выгод. Для изменения этого баланса необходимо хорошо знать местные особенности и социальные нормы.

Коррупция в рамках Программы развития кекаматанов проявляется в нескольких формах, включая искусственное раздувание бюджета, сговор, взяточничество и откаты местным чиновникам. Наиболее эффективными в борьбе с коррупцией оказались такие методы, как обеспечение прозрачности, участие общественности и создание независимых структур для рассмотрения жалоб. Информирование населения и контроль на местах — ключевые факторы в профилактике и противодействии коррупции. В основе наиболее успешных антикоррупционных стратегий лежат такие меры, как обнародование мероприятий по борьбе с коррупцией, завоевание авторитета у широких кругов общественности и применение санкций в случае необходимости. Важная роль в борьбе с коррупцией также отводится координаторам проектов, которые обеспечивают независимое от местных властей информирование жителей сельских поселений. При этом координаторы опираются на центральный аппарат Программы развития кекаматанов, поэтому они в большей степени защищены от угроз и запугиваний, чем обычные граждане, проживающие в деревнях. Кроме того, имеются сведения о том, что жители деревень используют опыт, полученный в рамках Программы развития кекаматанов, для противодействия коррупции в других проектах.

Анализ структуры побудительных мотивов на протяжении жизненного цикла проекта позволил выявить три этапа, наиболее уязвимых для коррупции: подготовка предложений (формирование фальшивых групп заемщиков для получения мелких кредитов); распределение средств (сговор между лицами, имеющими право подписи банковских счетов, с целью присвоения средств); реализация проекта (сговор и коррупция в вопросах закупок). Кроме того, благодаря анализу были определены пути наиболее эффективной профилактики коррупции, в частности: совершенствование процедур информирования; применение социальных санкций с целью изменения структуры побудительных мотивов; повышение заинтересованности сотрудников Программы развития кекаматанов в противодействии коррупции; использование на различных стадиях проекта механизмов, ограничивающих монополизм, проясняющих полномочия и повышающих подотчетность; укрепление роли координаторов проекта с тем, чтобы они могли принимать гибкие решения с учетом местных особенностей.

Источник: Woodhouse (2002).

нированию систем предоставления услуг на основе местных сообществ. Эти проблемы актуальны для всех континентов. Как показывают исследования, коррупция приобретает разные формы в зависимости от того, к какой категории, общественным или частным благам, относятся реализуемые товары и услуги. Частные блага (такие как услуги водоснабжения в сельской местности) предназначены главным образом для индивидуального потребления. Снижению коррупции в этой сфере лучше всего способствуют такие методы, как информирование и привлечение населения. В сфере общественных благ (услуги канализации, строительство и эксплуатация дорог) более эффективны другие меры — проведение проверок, использование санкций и правоприменительных механизмов. Кроме того, Программа развития кекаматанов открыла новые горизонты понимания природы коррупции при реализации проектов развития, управляемых местными сообществами: по мере устранения явных проявлений коррупция переходит в скрытую форму. Так, в случае Программы развития кекаматанов коррупция приобрела менее заметные, хотя и менее прибыльные формы семейственности и покровительства (Olkren, 2004).

Разработка более эффективных систем оплаты услуг водоснабжения и канализации — неотъемлемая часть процесса совершенствования деятельности коммунальных структур. Сюда относятся замена устаревших счетчиков и оптимизация процедур выставления счетов и сбора платежей. Эти шаги, направленные на снижение масштабов мошенничества и коррупции, видоизменяют сам характер взаимодействия с потребителями. Некоторые коммунальные предприятия стремятся обеспечить приемлемость новых методов для малоимущих слоев населения за счет установки групповых счетчиков, выставления коллективных счетов и открытия местных пунктов приема платежей. Однако для успешного противодействия коррупции в платежных системах необходимо повышать уровень осведомленности потребителей. Нужно информировать население о том, как проверить правильность выставленного счета и куда обращаться, если сумма начислена неверно⁴⁰. В Бенине и Кот-д'Ивуаре функции по выставлению счетов и сбору платежей были переданы частным фирмам, работающим на основе контрактов с оплатой по результатам (хотя наделение этих фирм государственными полномочиями делает их не менее уязвимыми

для коррупции, чем госструктуры). Кроме того, в этих странах стала расширяться практика принятия на работу женщин-кассиров, которые, как выяснилось, менее склонны к взяточничеству и обману коммунальных предприятий, чем мужчины (WUP, 2003).

Таблица 7.5. Устранение уязвимости для коррупции в отношениях государственных органов с конечными потребителями

	<i>Взаимодействие государственных органов с конечными потребителями</i>	<i>Сигнальные индикаторы</i>	<i>Возможные методы противодействия</i>
Строительство	<ul style="list-style-type: none"> • Строительство и управление, осуществляемое местными сообществами <ul style="list-style-type: none"> — Мошеничество и подкуп — Хищение материалов руководителями сельских поселений — Подделка документации и отчетности 	<ul style="list-style-type: none"> • Большие потери материалов • Нежелание соблюдать технические условия 	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение роли граждан в осуществлении контроля и мониторинга • Проведение технических проверок, выборочных ревизий объектов строящейся инфраструктуры • Заключение подрядов на основе результативности
Эксплуатация и техническое обслуживание объектов	<ul style="list-style-type: none"> • Дача взятка за обеспечение доступа к водоснабжению (установка или сокрытие незаконных подключений, избежание отключения, незаконные поставки воды в цистернах с использованием государственного транспорта) • Дача взятка за ускорение или обеспечение первоочередности ремонта или нового подключения 	<ul style="list-style-type: none"> • Изменение объемов неучтенного водоснабжения • Неофициальное использование цистерн • Отсутствие интереса к мероприятиям по подключению к сети водоснабжения • Малое количество заявлений о неполадках • Соотношение числа подключений и увеличения объемов потребляемой воды • Необъяснимые различия в объемах потребления воды на разных территориях 	<ul style="list-style-type: none"> • Легализация незаконных подключений • Легализация услуг, оказываемых государственными служащими • Анализ затрат на подключение к сети водоснабжения • Заключение подрядов на основе результативности с целью ускорения ремонтных работ • Участие граждан в осуществлении контроля и мониторинга • Обеспечение прозрачности требований к эксплуатации, представление отчетов • Использование карточек отзывов жителей и других механизмов обратной связи • Рассмотрение жалоб
Оплата услуг	<ul style="list-style-type: none"> • Коррупция при выставлении счетов (искажение показаний счетчиков, уклонение от оплаты или неполная оплата, выставление завышенных счетов) 	<ul style="list-style-type: none"> • Необъяснимые различия в объемах платежей • Жалобы от потребителей • Жалобы от мелких поставщиков услуг 	<ul style="list-style-type: none"> • Проведение информационно-ознакомительных кампаний • Участие граждан в осуществлении контроля и мониторинга • Оценка уровня коррумпированности с участием общественности, составление «картограмм коррупции» • Коммерциализация • Реформирование системы взаимодействия с потребителями (снятие показаний счетчиков, выставление счетов и сбор платежей) • Заключение подрядов на основе результативности • Рассмотрение жалоб • Принятие на работу женщин-кассиров

Источник: авторы.

Коррупция в секторе водоснабжения: уроки и выводы

Несмотря на многообразие антикоррупционных инструментов, применимых в секторе водоснабжения, специалисты до сих пор не могут прийти к согласию относительно действенности тех или иных механизмов в развивающихся странах. В ходе межотраслевых мероприятий за последние десятилетие были накоплены полезные опыты, однако понимание эффективности различных методов на отраслевом уровне по-прежнему оставляет желать лучшего⁴¹. Необходимы новые модели и экспериментальные программы, специально разработанные для сектора WSS, которые позволят на практике опробовать подходы, перспективные в условиях слабости государственных структур и институтов гражданского общества в африканских странах.

Между тем многие антикоррупционные механизмы в развивающихся государствах потерпели фиаско или дали обратный эффект. Институт Всемирного банка и другие организации проанализировали результативность конкретных инструментов противодействия коррупции. В целом выяснилось, что формирование и распространение по Африканскому континенту антикоррупционных комиссий, надзорных ведомств и структур по внедрению норм деловой этики, а также принятие новых антикоррупционных законов, указов и кодексов поведения оказались малопродуктивными средствами, более подходящими для стран с уже сформировавшимися системами государственной подотчетности и прозрачности (Kaufmann, 2005). Второй важный урок заключается в том, что сосредотачивать усилия исключительно на государственном секторе явно недостаточно — антикоррупционная программа должна обязательно охватывать и частный сектор. Неудачи связаны главным образом с тем, что неправильная расстановка приоритетов в борьбе с коррупцией приводит к серьезным провалам в деятельности реформируемых учреждений, поскольку коррупция приспосабливается к новым условиям, возникает в других местах и даже разрастается (Shah and Schacter, 2004)⁴². Например, поэтапное усиление правоприменительной практики сокращает распространенность взяточничества, однако размеры отдельных взяток при этом могут возрастать. Или же фирмы, придерживающиеся принципов добросовестности, могут терять позиции на рынке и, таким образом, отбивать у других охоту следовать их примеру.

Как показывает опыт, эффективность государственного управления является ключевым фактором, обуславливающим выбор той или иной антикоррупционной стратегии (Kaufmann, 2005; Shah and Thompson, 2004). В разных условиях следует применять разные средства борьбы с коррупцией (Shah and Schacter, 2004). В частности, директивные методы необходимо с большой осторожностью использовать в тех странах, где верховенство закона отсутствует, где легитимность государства находится под вопросом, где предоставляющие услуги структуры неподотчетны, а чистота намерений представителей высшей власти сомнительна.

Итак, что можно порекомендовать в отношении дальнейшей борьбы с коррупцией в секторе водоснабжения в странах Африки? В целом вывод таков: семь раз отмерь, один раз отрежь (Shah and Schacter, 2004). В отрасли до сих пор не проводились прямые антикоррупционные реформы, поэтому сейчас нужно

извлекать уроки из опыта других секторов и применить их в условиях конкретных стран с учетом отраслевых и даже местных особенностей. Следует весьма осторожно подходить к проблеме противодействия коррупции в секторе WSS стран Африки, принимая во внимание общую ситуацию в сфере государственного управления, расширяя знания об отраслевых структурах и концентрируя усилия на наиболее эффективных методах реформирования.

Представители сектора должны знать, какие меры и в какой последовательности нужно принимать. Прежде чем начинать реформы на уровне государства, необходимо разобраться в структуре полномочий и управления, а также определить мотивы и последствия коррупции. Лишь тогда можно будет четко спрогнозировать эффективность различных процессов (будь то шоковая терапия или постепенные изменения), выбрать подходящую антикоррупционную стратегию (ответную или превентивную), обеспечить оптимальное сочетание антикоррупционных механизмов (например, усилить прозрачность параллельно с повышением роли общественности), а также определить оптимальную последовательность принимаемых мер.

Отрасль должна опробовать разные подходы на практике, формировать и распространять опыт. Усилия по повышению подотчетности и прозрачности, направленные на обеспечение эффективности государственного управления, имеют большое значение в любой ситуации. При разработке стратегий следует отдавать приоритет мероприятиям, непосредственно касающимся потребителей, таким как повышение роли и расширение участия общественности, обеспечение прозрачности и доступа к информации, проведение институциональных реформ. Понимание того, насколько эти направления деятельности способны повысить эффективность борьбы с коррупцией, представляется важнейшей задачей для отрасли в целом.

КУДА ДВИГАТЬСЯ ДАЛЬШЕ

При осуществлении антикоррупционных реформ в секторе водоснабжения и канализации необходимо учитывать ряд факторов.

Во-первых, в отрасли WSS катастрофически не хватает достоверных сведений о масштабах, характере, последствиях и ущербе от коррупции. На протяжении десятилетий финансовые доноры и другие структуры, оказывающие помощь, не принимали в расчет широко распространенную коррупцию, оказывавшую влияние на принятие решений и поглощавшую отраслевые инвестиции. В результате такого подхода практически не предпринимались попытки исследовать и выявить ключевые характеристики коррупции в секторе. Имеющиеся сведения разрозненны, и большинство заинтересованных сторон признают, что недостаток информации о масштабах и характере коррупции тормозит дальнейшую работу. Кроме того, слишком мало известно о последствиях и ущербе от коррупции в секторе WSS. Не хватает данных о том, насколько велик размах коррупции в секторе водоснабжения и канализации по сравнению с другими сегментами сферы водного хозяйства (например, ирригацией). Отсутствует четкое представление об относительных уровнях коррупции в отрасли WSS разных стран африканского региона. Таким образом,

для осуществления предлагаемых программ крайне необходима дополнительная информация⁴³.

Во-вторых, коррупция в сфере водоснабжения тесно связана с эффективностью управления в экономике в целом и в отрасли в частности. Практически все согласны с тем, что основные задачи по улучшению управления и противодействию коррупции в секторе WSS лежат за его пределами (Estache and Kouassi, 2002) и что корни коррупции кроются в проблемах дисфункциональности сектора. В то же время, хотя многие аспекты управления (например, верховенство закона и политическая стабильность) выходят за рамки любой отрасли, многие решения (такие как укрепление лидерства и формирование социальных групп, требующих перемен) одинаковы для всех отраслей. Таким образом, важнейшим фактором обеспечения эффективности антикоррупционной политики является понимание процессов, происходящих в ключевой «области взаимодействия», в которой наблюдается коррупция, в частности, знание того, как далеко коррупционные отношения в секторе водоснабжения выходят за пределы ведомств и других субъектов отрасли⁴⁴. Другими словами, устойчивые позитивные результаты могут быть достигнуты только при надлежащем понимании масштабов и сущности жизнеспособной отраслевой политики, в том числе в отношении обособленных поставщиков услуг.

В-третьих, децентрализация породила новые факторы риска и новые перспективы, поэтому необходимо усиливать подотчетность на самом начальном этапе. Децентрализация открывает возможности для развития прозрачности и подотчетности на субрегиональном уровне. На сегодняшний день влияние децентрализации на сферу услуг водоснабжения и на уровень коррупции в секторе неоднозначно и непредсказуемо⁴⁵. Это можно (по крайней мере отчасти) объяснить разноплановостью и разнородностью реформ в африканском регионе. Децентрализация в Африке представляет собой передел политических, фискальных и административных полномочий в рамках самых разнообразных процессов: это и шоковая терапия, и постепенные изменения, и передача полномочий снизу вверх и сверху вниз в короткие и весьма продолжительные сроки (Shah and Thompson, 2004). На практике такая политика приводит к тому, что местные ведомственные чиновники, зачастую некомпетентные, ранее не имевшие возможности принимать решения (в том числе относительно бюджетов), получают возможность извлекать личную выгоду из полученных финансовых и функциональных функций. При этом отсутствие ясности в распределении функций, а также отсутствие прозрачности создает проблемы с подотчетностью. Таким образом, очень важно добиться более глубокого понимания взаимосвязей между коррупцией и процессами децентрализации в отрасли. В частности, нужно четко представлять, как децентрализация влияет на уровень коррупции в секторе, какие сегменты наиболее подвержены коррупции и в какое русло необходимо направлять децентрализацию, чтобы не допустить появления новых очагов коррупции.

В-четвертых, взяточничество предполагает наличие двух или более субъектов, поэтому антикоррупционные мероприятия должны касаться всех участников коррупционных сделок в отрасли WSS. Поскольку потенциальная прибыль высока, многие представители частного сектора (будь то международные, на-

циональные, местные компании или физические лица) весьма заинтересованы в участии в тендерах, получении подрядов, устранении ненужных задержек при строительстве объектов и поисках обходных путей с целью повышения рентабельности. К счастью, не все компании и не все граждане поддаются соблазну. Изучение примеров неподкупного поведения может оказаться полезным при разработке мер для сокращения взяточничества с участием частного сектора⁴⁶. Кроме того, необходимо более глубокое понимание роли посредников в передаче взяток. Антикоррупционные мероприятия в основном сосредотачиваются на кадровой чистке коррумпированных органов власти, однако все усилия по повышению подотчетности сводятся к нулю, если на сотрудников оказывают давление внешние властные структуры. Крайне важно разрабатывать механизмы сдерживания взяточполучателей и взяточдателей при совершении сделок в секторе водоснабжения.

В-пятых, политические реалии борьбы с коррупцией в сфере WSS также оставляют желать лучшего: множество препятствий блокирует прогресс в этой области. Несмотря на активизацию политических обсуждений, несмотря на создание высоких комиссий и проведение расследований, во многих африканских странах вопросы коррупции и противодействия ей на отраслевом уровне по-прежнему замалчиваются⁴⁷. Лишь немногие субъекты отрасли по-настоящему заинтересованы в анализе коррупционных проявлений, обмене информацией и разработке антикоррупционных инструментов и методик; ситуацию усугубляет отсутствие в странах Африки развитого гражданского общества⁴⁸. Внешнее правление, многообразие положительных и отрицательных стимулов — все это оказывает воздействие на готовность представителей сектора участвовать в борьбе с коррупцией: крупные строительные и проектные компании заботятся о прибыли своих акционеров; консалтинговые фирмы пекутся о собственной клиентской базе; граждане опасаются репрессалий за «неповиновение». Двусторонние и многосторонние агентства стремятся выполнить намеченные цели по расходованию и кредитованию, чтобы сохранить статус-кво, однако при этом опасаются, что участие в антикоррупционной деятельности может испортить их отношения с правительственными партнерами. На отраслевом уровне, в организациях водоснабжения и канализации, фондamente для борьбы с коррупцией также довольно слаб, и далеко не все участники сектора убеждены в том, что противодействие коррупции действительно необходимо. Признание того, что коррупция является проблемой, формирование широкой базы сторонников борьбы с нею, информирование общественности и создание безопасного пространства для диалога — все эти шаги очень важны для эффективной антикоррупционной деятельности в отрасли.

В-шестых, до сих пор не известно, каким образом коррупция и мероприятия по противодействию ей реально сказываются на положении неимущих. Структурные последствия коррупции для малообеспеченных слоев населения, которые описали Кауфманн и его коллеги⁴⁹, сейчас хорошо известны: замедление темпов роста инвестиций, экономики, благосостояния бедных, качества предоставляемых услуг, а также темпов развития человеческого капитала. К этому списку можно добавить многочисленные неэкономические последствия коррупции — ослабление новых и развивающихся демократий, социальную

7. Борьба с коррупцией в сфере водоснабжения и канализации в странах Африки

несправедливость, ухудшение экологической обстановки, снижение безопасности, подрыв доверия к государственным институтам. Однако на уровне отрасли необходим более глубокий анализ кратко-, средне- и долгосрочного влияния коррупции на положение неимущих. Средне- и долгосрочные последствия возникают в результате перекосов и задержек в распределении средств коррумпированными чиновниками, которые перенаправляют инвестиции в секторе водоснабжения таким образом, чтобы извлечь максимальную личную выгоду, не обращая внимания на интересы малообеспеченных слоев населения. Обычно эта практика ведет к нерациональному инвестированию в крупные, капиталоемкие проекты строительства объектов инфраструктуры (таких как водочистные сооружения, системы поставки воды наливом и сети водоснабжения). В краткосрочной перспективе коррупционные действия чиновников низшего звена, нелегально продающих или предоставляющих коммунальную воду, могут заполнять пробелы в оказании услуг бедным домохозяйствам, которые иным образом эти услуги получить не в состоянии. В ряде случаев привлечение частного сектора к использованию государственных активов оказывается достаточно эффективным, если рассматривать этот вопрос на уровне отрасли и в краткосрочной перспективе⁵⁰.

Таблица 7.6. Дальнейшие шаги

Действия на уровне страны и региона

1. Диагностика причин, масштабов и последствий коррупции, особенно для малоимущих слоев населения. Углубление понимания специфики ситуации в отрасли применительно к коррупции и ее причинам, а также структуры побудительных мотивов, с целью повышения эффективности антикоррупционных мероприятий.
2. Разработка на отраслевом и подотраслевом уровне надежных инструментов и индикаторов для измерения и контроля уровня коррупции, а также базовых ориентиров, по которым можно определять эффективность конкретных антикоррупционных стратегий.
3. Создание базы информированных сторонников борьбы с коррупцией среди населения, представителей частного сектора и гражданского общества, включая рабочие группы на уровне страны и региона для пропаганды антикоррупционных мероприятий.
4. Разработка антикоррупционных стратегий на национальном уровне в соответствии с концепциями «Цели тысячелетия по развитию» и реформирования отрасли.
5. Организация пропагандистских и информационно-ознакомительных кампаний на всех уровнях с целью подготовки лидеров антикоррупционной деятельности и информирования общественности. Формирование возможностей соответствующих организаций гражданского общества.
6. Создание каналов распространения сведений об антикоррупционных механизмах, методиках, передовой практике, уроках и выводах.

Направления тематических исследований

1. Понимание последствий децентрализации и коррупции в секторе водоснабжения и канализации. Каким образом децентрализация влияет на регулятивную базу? Как процессы децентрализации могут оптимизировать приоритеты в борьбе с коррупцией?
2. Выявление и диагностика коррупционной практики в секторе WSS. Каковы очаги и формы коррупции в системе государственных коммунальных услуг, частных концессиях, системах WSS крупных и мелких городов, проектах донорского финансирования и общественных проектах?
3. Понимание воздействия коррупции в секторе WSS на положение неимущих. Какие виды коррупции наиболее негативно сказываются на положении неимущих? Каковы размеры взяток? Каковы реальные последствия коррупции для малообеспеченных граждан? Есть ли преимущества в неофициальных методах предоставления услуг перед официальными? Каким образом можно смягчить негативные последствия коррупции и антикоррупционных мероприятий в отношении малоимущих слоев населения?
4. Повышение прозрачности в секторе водоснабжения. Каким образом ориентация на повышение прозрачности может усилить эффект от проводимых реформ? Каковы успехи и недостатки процедур по усилению прозрачности в секторе в различных ситуациях? При каких условиях повышение прозрачности может усугубить коррупцию в отрасли?

Наконец, разработка отраслевых антикоррупционных стратегий, направленных на защиту неимущих, должна сопровождаться более тщательным и глубоким анализом интересов потребителей. Текущая антикоррупционная деятельность во многом исходит из предположения, что любые мероприятия по борьбе с коррупцией автоматически повышают эффективность работы сектора, тем самым гарантируя интересы малообеспеченных граждан. Но так бывает далеко не всегда. Безусловно, «корруптированное» водоснабжение в долгосрочной перспективе оказывается пагубным, однако концентрация реформ исключительно на нецелевом использовании активов госслужащими низшего звена может в первый момент негативно сказаться на положении тех, кто больше всего нуждается в услугах WSS. Взаимодополняющие исследования интересов потребителей и соответствующих действий представляются важнейшим средством выявления и устранения возможных негативных последствий антикоррупционных мероприятий на местном уровне. Чтобы реформы действительно проводились в интересах неимущих, необходимо четко представлять взаимосвязи между долгосрочными структурными изменениями и краткосрочными непредвиденными последствиями и учитывать при планировании как позитивные, так и негативные эффекты реформирования услуг водоснабжения. Исходя из этого, борьба с коррупцией на этапе оказания услуг может оказаться более действенной, если в краткосрочной перспективе направлять ее не на ликвидацию, а на легализацию неофициальных источников водоснабжения, благодаря которым малообеспеченные граждане получают доступ к соответствующим услугам.

В таблице 7.6 представлен обзор действий на уровне страны и региона, а также направлений тематических исследований в области дальнейшей борьбы с коррупцией. При этом с точки зрения финансирования, гармонизации и стимулирования реформ весьма важным представляется участие доноров.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Хотя задачи по противодействию коррупции в секторе водоснабжения и канализации африканских стран выглядят весьма обширными, в последние годы появились возможности по усилению борьбы с этим явлением. Во-первых, правительства разных стран все чаще демонстрируют готовность открыто обсуждать проблему коррупции и участие в антикоррупционных программах. Во-вторых, Всемирный банк, Африканский банк развития, отраслевые доноры и другие организации расширили усилия по противодействию коррупции в проектах, финансируемых донорами, и внутри собственных структур. В-третьих, растет согласованность антикоррупционных мероприятий, проводимых правительствами и донорами⁵¹.

Большинство шагов, предпринимаемых ныне в секторе водоснабжения (изменение политики, проведение институциональных и финансово-организационных реформ, повышение эффективности, усиление лидерства и потребительских структур), играют важную роль в антикоррупционной деятельности, однако до сих пор они не оказывали заметного влияния на коррупционную практику в отрасли. В связи с этим необходимо понять, как следует

скорректировать прилагаемые усилия, чтобы более целенаправленно сконцентрировать их на борьбе с коррупцией.

В этой главе авторы ставили перед собой задачу начать диалог о проблеме коррупции в секторе водоснабжения и канализации в странах Африки. Через призму коррупционных отношений между государственными, частными структурами и конечными (бытовыми) потребителями рассмотрены виды коррупции, возникающие на различных этапах разработки отраслевой политики, планирования и формирования бюджета, финансирования, оказания услуг и реализации проектов. Авторы подчеркивают, что в разных ситуациях коррупция приобретает многообразные формы и что понимание структуры коррупционной деятельности и выявление очагов концентрации коррупции крайне важны для разработки эффективной антикоррупционной политики и стратегии. На базе представленной типологии коррупционных отношений в данной главе описаны разнообразные антикоррупционные механизмы как общего, так и специального характера, направленные на формирование неблагоприятной для коррупции среды в целом и предназначенные для борьбы с конкретными коррупционными проявлениями. Вместе с тем необходимо весьма осторожно использовать эти механизмы, поскольку на текущий момент нельзя с уверенностью сказать, какие из них наиболее действенны в той или иной ситуации, в каких комбинациях следует их применять и в какой последовательности необходимо проводить антикоррупционные реформы, чтобы добиться максимального позитивного результата. Ответ на эти вопросы еще предстоит найти. В настоящее время сектор водоснабжения и канализации в африканских странах больше всего нуждается в качественной диагностике и тестировании, чтобы сформировать эмпирическую базу для дальнейших действий.

КОММЕНТАРИИ

1. Ключевая задача следующего этапа работы заключается в как можно более точной оценке реальной ситуации в сфере водоснабжения и канализации применительно к условиям отдельных стран Африки.
2. Данный показатель основан на следующей предварительной оценке: для достижения Целей тысячелетия в странах Африки южнее Сахары необходимо ежегодно тратить \$6,7 млрд, в том числе \$2,6 млрд в качестве капиталовложений (Mehta, Fugelsnes and Virjee, 2005). Разумеется, далеко не все израсходованные нецелевым образом средства будут в конечном счете инвестированы в развитие отрасли, а точно определить сумму не представляется возможным.
3. В зависимости от страны и района внутри отдельной страны доля неисправных ручных насосов колеблется от 15 до 50%, а в среднем по континенту она составляет около 30% (Sutton, 2004).
4. Индекс восприятия коррупции, составляемый Transparency International, ранжирует страны по оценкам степени воспринимаемой распространенности коррупции среди государственных служащих и политиков. Это составной индекс, основанный на данных экспертных опросов и исследований проблемы коррупции, проводимых различными представительными

организациями. Индекс отражает мнения предпринимателей и аналитиков из различных стран мира, в том числе экспертов, проживающих в оцениваемой стране. Он характеризует текущее положение, поэтому его сложно использовать для выявления долгосрочных тенденций (см., например, Transparency International, 2005, 2006). В представленном здесь обобщенном анализе отмечены недостатки таких индексов и необходимость разработки более надежных отраслевых индикаторов. Подробнее о недостатках индекса восприятия коррупции см. <http://www.transparency.org>.

5. Общая тенденция свидетельствует о более высоких темпах роста в странах с низким уровнем коррупции, однако у этого правила есть немало исключений. Индонезийское экономическое чудо произошло в условиях исторически беспрецедентной коррумпированности и авторитарного государства (Timmer, 2006). В своей работе Кауфманн и Краай (Kaufmann and Kraay, 2003), анализируя взаимосвязь между динамикой роста и эффективностью управления, выявили сильную причинно-следственную зависимость: чем эффективнее управление, тем выше доход на душу населения. Таким образом, они подтвердили значимость качественного управления для экономического развития. Вместе с тем обратная причинно-следственную связь (то, что более высокие доходы обуславливают более эффективное управление) не прослеживается.
6. Данный вывод не является статистически значимым, поскольку соответствующий анализ в отрасли на регулярной основе не проводится, хотя делать это следует.
7. Рейтинг эффективности реформирования сектора водоснабжения построен на основе обобщенных данных 16 обзоров «О состоянии дел в стране», подготовленных в рамках WSP-Africa для выяснения достижений отрасли на пути к реализации Целей тысячелетия. При составлении рейтинга учитывались следующие аспекты: реструктуризация сектора с целью повышения прозрачности и разграничения политики, регулирования и реализации; финансовая политика и обособление средств для обеспечения жизнеспособности отрасли; готовность к привлечению представителей частного сектора и других заинтересованных местных игроков; политика в области предоставления услуг малоимущим слоям населения; механизмы отраслевого координирования и финансирования (WSP-Africa, 2006).
8. В рамках 16 последних обследований инвестиционного климата на уровне стран, проведенных Всемирным банком, представителям компаний задавали вопрос: приходилось ли им неофициально платить за подключение к водоснабжению? Хотя результаты для всех 16 стран (с учетом среднедушевого ВВП) не являются статистически значимыми, они свидетельствуют о наличии устойчивой корреляции между показателями коррумпированности и слабым охватом потребителей услугами водоснабжения и канализации. В то же время примечательно, что анализ на микроуровне (объектом которого являлись компании, а не домохозяйства) не выявил взаимосвязи между показателями *внутриотраслевой* коррупции (измеряемой объемами взяток за подключение к водоснабжению) и масштабами коррупции *в целом по стране*. Такая неоднозначность выводов лишь подчеркивает потребность

в разработке более эффективных методик анализа на отраслевом и подотраслевом уровне.

9. Это превышает совокупную прибыль от приватизации; см. данные Эсташа и Куасси (Estache and Kouassi, 2002), на которые ссылаются в своей работе Колльер и Хеффлер (Collier and Hoeffler, 2005).
10. Ряд исследователей проблемы борьбы с коррупцией (включая Клитгарда и Роуз-Аккерман) выявил ключевые факторы коррупции. К ним относятся монопольная власть, широкие дискреционные полномочия, слабая подотчетность и отсутствие прозрачности.
11. О ситуации с коррупцией в сфере здравоохранения см. материалы Transparency International (2006); в секторе энергетики — материалы Всемирного банка (2006); в сфере лесного хозяйства — материалы Forestry Integrity Network (<http://www.transparency.org/fin>); в строительной отрасли — материалы Transparency International (2005).
12. Исследования эффективности госуправления и масштабов коррупции, проводимые Институтом Всемирного банка в отношении различных стран, содержат некоторые выводы сравнительного характера. Так, в Мозамбике сфера водоснабжения признана наиболее коррумпированным сектором жизненно важных услуг, существенно превосходящим по уровню коррупции сферу здравоохранения и образования, а также сектор канализации — см. Austral Consultoria (2005).
13. Необходимость проведения грани между сектором водоснабжения и сектором канализации общепризнанна. По мнению ряда специалистов, в сельской местности сфера канализации менее коррумпирована по сравнению со сферой водоснабжения, поскольку услуги канализации относятся к категории общественных благ (беседа авторов со Скоттом Гутгенхаймом, Аддис-Абеба, январь 2006 г.). Анализ ситуации в Мозамбике свидетельствует, что граждане воспринимают сектор водоснабжения как существенно более коррумпированный, нежели сектор канализации (Austral Consultoria, 2004). Однако для окончательных выводов необходимо более глубокое исследование. В ходе дальнейшего анализа следует рассматривать по отдельности не только водоснабжение и канализацию, но и различные системы предоставления услуг (на уровне населенных пунктов, коммунальных предприятий и домохозяйств).
14. В связи со спецификой оборудования и инфраструктуры стоимость активов в сфере водоснабжения в три-четыре раза выше по сравнению с секторами телекоммуникаций и энергетики; превышает она и стоимость активов в сфере снабжения электроэнергией (Kirkpatrick, Parker, and Zhang, 2004).
15. Ненадежность традиционных отраслевых показателей утечки средств — одна из существенных проблем, о которых говорится в настоящей главе. Зачастую эти данные используются только применительно к сфере коммунального хозяйства, однако они весьма схожи с показателями уровня коррупции, приводимыми в источниках общего характера и в сопоставимых программах (проекты развития сельских территорий, дорожного строительства и т. п.).
16. Этот вывод сделан в ходе бесед с участниками и специалистами отрасли, по мнению которых мало кто из представителей сектора WSS осознает

многообразие существующих в нем форм коррупции. Слишком узкое, хотя и неоднородное, восприятие этого явления тормозит процесс разработки эффективных реформ.

17. В работе Пламмера (Plummer, 2005) описаны антикоррупционные механизмы, применявшиеся на уровне органов государственного управления, отрасли и отдельных проектов в ходе ликвидации последствий цунами для сферы водоснабжения и канализации в индонезийской провинции Ачех.
18. Учитывая отсутствие надежных отраслевых показателей, цель данной классификации состоит в том, чтобы наметить пути к пониманию проблемы и обозначить направления дальнейших исследований. Во многих трудах, посвященных коррупции, акцент делается лишь на той или иной ее разновидности, причем безосновательно. В связи с этим необходим универсальный шаблон, который можно применять в конкретных ситуациях для выявления очагов наибольшей концентрации коррупции. Новые аналитические исследования послужили фундаментом для формирования новых подходов. С учетом специфики видов деятельности в первой редакции настоящей главы коррупционные отношения классифицировались в зависимости от уровня поставщиков услуг. В рамках финансируемой Всемирным банком программы развития кекаматанов, направленной на развитие инфраструктуры деревень и общин в Индонезии, была разработана весьма полезная инициатива — так называемая «картограмма коррупции». С помощью этого инструмента анализируется весь жизненный цикл проекта (включая этапы планирования, реализации и контроля) с тем, чтобы выявить мотивацию его участников, формы коррупционных проявлений и соответствующие им показатели риска утечки средств. Затем, исходя из картограммы, разрабатываются конкретные меры в отношении всех факторов средней и высокой степени риска. Координаторы проектов используют эту методику при организации контроля различных процессов. Описанная процедура стала играть важную роль, способствуя повышению прозрачности и позволяя общественности следить за реализацией проекта. Аналогичный подход был применен в ряде программ дорожного строительства, когда на основе цикла проекта производилась оценка потенциальных рисков коррупции. Впервые подобную методику предложил Клитгард в рамках participatory модели диагностики коррумпированных систем, разработанной им для муниципалитета Ла-Паса (Боливия). Эта модель была нацелена на определение масштабов, субъектов («победителей и проигравших»), причин и способов ликвидации различных видов коррупции, выявленных с участием общественности (Klitgaard, 1998). Однако такие картограммы на отраслевом уровне не составляются. В основе другого весьма продуктивного концептуального подхода лежит схема отношений подотчетности, описанная в «Докладе о мировом развитии 2004» (World Bank, 2004) и анализирующая взаимоотношения между основными участниками процесса предоставления услуг. Данная схема подчеркивает значимость следующих типов взаимодействия: между гражданами и политиками — «гласность» и подотчетность; между политиками (разработчиками политики) и поставщиками услуг — «договорные связи»; между поставщиками услуг и гражданами (потребителями) — «власть

потребителей». Для каждой из сторон этого треугольника приводится анализ сложных взаимоотношений, допускающих возникновение коррупции, и даются основные рекомендации по повышению подотчетности.

19. Этот вопрос рассматривается в рамках метода оценки, использованного в работе Huther and Shah (2000).
20. Вполне возможно, что в секторе не менее широко распространены противоправные отношения между частными структурами (например, взяточничество и мошенничество между подрядчиками и субподрядчиками) — см., например, Rocío Balcázar (2006). Однако во многих случаях одна из сторон, являясь частной организацией, наделена также государственными полномочиями, поэтому такие формы отношений включены в категорию взаимодействия между государственными и частными структурами. Например, при предоставлении концессий компаниям частного сектора последние «наделяются государственными полномочиями». В иных случаях, несмотря на мошеннический, противозаконный и вредный характер взаимоотношений, следует очень взвешенно подходить к их классификации и отнесению к разряду коррупционных.
21. Неофициальные данные по ряду африканских стран свидетельствуют о том, что в крупных коммунальных предприятиях эти суммы могут достигать размера нескольких годовых зарплат — чем крупнее предприятие, тем больше сумма взятки. Считается, что взятки за назначение на ту или иную должность выплачиваются как политикам, так и руководству, хотя точное соотношение не известно. Согласно выводам Дэвиса (Davis, 2003), в странах Южной Азии подкуп политических деятелей и местных руководителей в основном осуществляется с целью оказания влияния на лиц, принимающих решения.
22. На протяжении последнего десятилетия двусторонние и многосторонние соглашения о развитии ставят во главу угла вопрос эффективности управления, а противодействие коррупции признается ключевой предпосылкой для достижения целей в области экономического развития и управления рисками. В то же время лишь немногие считают, что программы содействия развитию сами по себе не способствуют росту коррупции, обеспечивая вливание средств в слабые институциональные системы.
23. Подобная практика чаще всего ассоциировалась с предоставлением концессий международным компаниям в 1990-е гг., однако она до сих пор используется в крупных строительных подрядах.
24. Сведения о коррупционных отношениях между государственными и частными структурами в секторе водоснабжения ненадежны еще и потому, что анализ не всегда охватывает реальных участников этих отношений (т. е. тех, кто фактически платит взятки). Недостаточно критично изучается то, как действуют коррупционные схемы на практике и в чем корни их жизнеспособности (беседа авторов с М. Сохайл Кханом на подготовительном заседании Международной сети по мониторингу качества воды, Делфт, Нидерланды, ноябрь 2005 г.). Представители отрасли прекрасно знают о том, что некоторые частные фирмы активно используют подкуп, и бороться с этим явлением не менее важно, чем с вымогательством со стороны государственных должностных лиц, однако проблема коррупционных

отношений между государственными и частными структурами нуждается в более глубоком анализе.

25. Проблема взяточничества в сфере закупок и строительства подробно описана в материалах Transparency International (2005). Во многом эта информация применима непосредственно к сектору водного хозяйства.
26. В Африке лишь 5% всей поставляемой воды обеспечивают частные компании — главным образом в странах Западной Африки на основе концессионных соглашений (WUP, 2005).
27. *Вымогательство* возникает на фоне дисбаланса властных полномочий и по существу представляет собой способ эксплуатации беднейших слоев населения чиновниками. В результате малообеспеченные граждане получают доступ к услугам водоснабжения, однако плата за это оказывается высокой. Такая практика чаще всего наблюдается в условиях монополии, когда потребители всецело зависят от должностных лиц, принимающих решения. Сделки *по обоюдному согласию* между неимущими гражданами и чиновниками носят добровольный характер. В данной ситуации первые, как правило, получают доступ к услуге, которой в противном случае они были бы лишены, причем зачастую «цена вопроса» сопоставима с другими вариантами. Например, в скваттерских поселениях чиновники обеспечивают незаконное подключение к сети водоснабжения или доставку воды в цистернах по цене и на условиях, устраивающих потребителей — см. Kaufmann, Montoriol-Garriga, and Recanatini (2005).
28. Хотя неправительственные организации в Африке менее активны, чем в других регионах мира, их участие может способствовать расширению охвата услугами малоимущих слоев населения. Однако не следует полагать, что все сделки между государственными и неправительственными структурами свободны от коррупции. Утверждения о том, что неправительственные организации априори не подвержены коррупции и подотчетны, наивны. Проблема коррупционных отношений между государственными и неправительственными организациями начинает все больше интересовать аналитиков, поскольку во многих областях эта разновидность коррупции тесно переплетается с противоправными отношениями между государственными и частными структурами.
29. Известно, что такая практика в ряде случаев может способствовать снижению эффективности коммунальных предприятий. В определенной мере корни этой проблемы выходят за рамки сектора водоснабжения. Как правило, арендаторы жилья и незаконные поселенцы имеют ограниченные возможности доступа к водоснабжению и канализации, поэтому они более склонны воспользоваться услугами, которые может предложить коррумпированный чиновник (или домовладелец). Незаконность проживания делает эту категорию населения уязвимой для вымогательства и завышения цен на воду. Прочие домохозяйства, чьи потребности и возможности со временем меняются, также могут вовлекаться в коррупционные отношения, когда они проявляют желание сузить или расширить спектр предоставляемых им услуг, тем самым создавая почву для вымогательства или добровольного предложения взяток.

30. Беседа авторов со Скоттом Гутгенхаймом (Аддис-Абеба, январь 2006 г.). См. также Recanatini, Prati, and Tabellini (2005).
31. Индекс организации Global Integrity обеспечивает количественную оценку эффективности государственного управления в различных странах. Он характеризует функциональность государственных структур и механизмов, которые граждане могут использовать, чтобы заставить правительство действовать в интересах общества. В настоящее время индекс охватывает менее 30 государств. См. <http://www.globalintegrity.org>.
32. В «Докладе о мировом развитии 2004» (World Bank, 2004) представлена треугольная схема отношений подотчетности между политиками (должностными лицами), поставщиками услуг и гражданами. Эта модель подчеркивает необходимость оптимизации и укрепления подотчетности на основе таких факторов, как «гласность», «договорные связи» и «власть потребителей».
33. Например, Шах и Шактер в своей работе (Shah and Schacter, 2004) утверждают, что просветительские кампании по проблеме коррупции провалились практически во всех развивающихся государствах и что информационно-пропагандистская деятельность имеет смысл лишь в странах с мощной системой государственного управления.
34. Движение за укрепление социальной ответственности в Индии позволило сделать ряд выводов, касающихся недостатков и перспектив работы по защите интересов потребителей. Эти выводы вполне применимы к антикоррупционной деятельности.
35. Коррупция тесно связана с легальной, но неправильно применяемой политикой, например с низкими тарифами на водопользование. Поэтому многие базовые антикоррупционные стратегии по своему содержанию схожи с теми мерами, которые принимают успешные коммунальные предприятия для повышения эффективности работы.
36. Например, не все двусторонние и многосторонние доноры внесли в черный список компании, оказавшиеся замешанными в коррупции при реализации проекта «Высокогорные воды Лесото» (Earle and Turton, 2005).
37. В работе Recanatini, Prati, and Tabellini (2005) выделен ряд факторов, свойственных учреждениям и ведомствам с невысоким уровнем коррупции, в частности: регулярные проверки внешними и внутренними аудиторами процедур принятия решений; открытость и прозрачность процедур; принятие кадровых решений, исходя из личных и профессиональных качеств сотрудников. Все эти факторы существенно повышают действенность преобразований в секторе водоснабжения и канализации.
38. Более подробные сведения о PACI можно найти на сайте: <http://www.weforum.org>. Более подробные сведения о EITI можно найти на сайте: <http://www.eitransparency.org>.
39. Грань между общественными представителями (лидерами) и чиновниками в сельских поселениях, как правило, размыта; нередко одни и те же люди совмещают выполнение обеих функций.
40. В странах Восточной Африки на практике показано, какую важную роль в этом аспекте могут сыграть ассоциации потребителей. Первые выводы о целесообразности привлечения потребительских организаций к рефор-

мированию сектора WSS были сделаны в рамках программы WSP-Africa при содействии Consumers International (WSP-Africa, 2004a).

41. За последние пять лет акцент переместился от работы с поставщиками услуг к работе с потребителями.
42. В своей работе Шах и Шактер (Shah and Schacter, 2004) предостерегают против чрезмерного увлечения ситуативностью в антикоррупционной деятельности и отмечают, что слабая эффективность мероприятий по искоренению коррупции может объясняться неверной расстановкой приоритетов.
43. Необходимость в формировании надежной аналитической основы практических мероприятий признана уже давно (Kaufmann, 1998).
44. Существует сильное расхождение во мнениях по поводу того, насколько можно ограничивать отраслевыми рамками антикоррупционную деятельность в секторе WSS, поэтому имеющиеся модели и стратегии нуждаются в срочной практической проверке. Одни утверждают, что достаточно усилий на местном уровне (уровне поставщиков услуг), тогда как другие доказывают, что антикоррупционные мероприятия могут оказаться бесполезными, контрпродуктивными и поверхностными, если проводить их вне контекста повышения эффективности государственного управления в целом. В пользу последних говорит опыт Кении, где реформирование одной ветви власти без затрагивания другой создало серьезные проблемы и привело лишь к усугублению коррупции (см. Nussbaum, 2006),
45. Например, Фисман и Гатти (Fisman and Gatti, 2002) утверждают, что ни в одной стране еще не удалось решить проблему коррупции путем децентрализации.
46. Беседа авторов с М. Сохайл Кханом.
47. В других странах (например, в Индонезии) ситуация не столь проста: на фоне обсуждения коррупционных проявлений, наличия лидеров борьбы с коррупцией и готовности общества к открытому диалогу о проблемах коррумпированности там может наблюдаться молчаливое нежелание обсуждать антикоррупционные механизмы, способные затронуть друзей, коллег или семейные доходы.
48. Передовая антикоррупционная практика подчеркивает значимость организаций гражданского общества, которые играют ключевую роль в стимулировании перемен. Добиться этого намного сложнее в африканском регионе, где гражданское общество развито слабо, особенно в секторе водоснабжения, в котором преобладают государственные структуры. Даже в тех областях, где государство оказывается несостоятельным, в соответствии с общественным мнением оказание услуг WSS является прерогативой именно государства, а не гражданского общества. Роль организаций гражданского общества в секторе водоснабжения в странах Африки главным образом сводится к эпизодическому участию в тех или иных проектах. При этом они способны стимулировать выступления со стороны общественности, как, например, в Гане, где одна из таких структур возглавила движение против приватизации сферы водоснабжения. Тем не менее африканские организации гражданского общества не играют доминирующей роли в массовом водоснабжении, как это происходит, например, в Бангладеш, а социальная

подотчетность структур WSS в Африке только зарождается. Необходимы активные усилия по развитию влияния и сотрудничества с различными организациями гражданского общества, не имеющими непосредственного отношения к сектору WSS (например, с региональными филиалами Transparency International).

49. См. «Обобщенную схему параметров бедности и государственного управления» в Kaufmann (2000).
50. См. обзор, посвященный разным видам водоснабжения, доступным малоимущим гражданам (включая «коррупцированную» воду), в работе Plummer and Cross (2005).
51. См., в частности, Парижскую декларацию по повышению эффективности внешней помощи, подписанную в марте 2005 г. в Париже. Парижская декларация представляет собой международное соглашение, в рамках которого свыше 100 министров, руководителей ведомств и других высокопоставленных должностных лиц заявили о намерении своих стран и структур продолжать усилия по гармонизации, согласованию и предоставлению внешней помощи, исходя из конкретных результатов на основе контролируемых действий и критериев.

ЛИТЕРАТУРА

- Austral Consultoria a Projectos. 2004. «Governance and Anticorruption Diagnostic Survey: Mozambique.» Paper prepared for World Bank Institute, Washington, DC.
- Center for Democracy and Development. 2000. «The Ghana Governance and Corruption Survey: Evidence from Households, Enterprises and Public Officials.» Report commissioned by the World Bank, Washington, DC (August).
- Collier, P., and A. Hoeffler. 2005. «The Economic Costs of Corruption in Infrastructure.» In *Global Corruption Report 2005*. London: Transparency International and Pluto Press.
- Darroch, F. 2004. «Lesotho Highlands Water Project: Corruption and Debarment.» Prepared for the Information Research Institute, London.
- Davis, J. 2003. «Corruption in Public Service Delivery: Experience from South Asia's Water and Sanitation Sector.» Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Regional Planning, Cambridge, MA.
- Earle, A., and A. Turton. 2005. «No Duck, No Dinner: How Sole Sourcing Triggered Lesotho's Struggle against Corruption.» Paper presented at the World Water Week seminar, «Corruption in the Water Sector: How to Fight It?» Stockholm, August 23.
- Estache, A., and E. Kouassi. 2002. «Sector Organization, Governance, and the Inefficiency of African Water Utilities.» Policy Research Working Paper 2890, World Bank, Washington, DC.
- Fisman, R., and R. Gatti. 2002. «Decentralization and Corruption: Evidence across Countries.» *Journal of Public Economics* 83 (3): 325–345.
- Gray, C., and D. Kaufmann. 1998. «Corruption and Development.» *Finance and Development* 35 (1): 7–10.

- Halpern, J., and Y. Mumssen. 2006. «Lessons Learned in Infrastructure Services Provision: Reaching the Poor.» Working Paper 6, Global Partnership for Output-Based Aid, Washington, DC. <http://www.gpoba.org>.
- Huther, J., and A. Shah. 2000. «Anticorruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation.» Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, DC (December).
- JMP (Joint Monitoring Project). 2002. *Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Targets: A Mid Term Assessment of Progress*. Geneva: WHO/UNICEF.
- Kaufmann, D. 1998. «Challenges in the Next Stage of Anti-corruption.» In *New Perspectives on Combating Corruption*, ed. D. Kaufmann. Washington, DC: Economic Development Institute.
- Kaufmann, D. 2000. «Governance and Poverty: A Brief Note on the Power of Empirics, Quality of Growth, Governance, and Corruption.» Unpublished paper, World Bank, Washington, DC.
- Kaufmann, D. 2005. «Back to Basics: 10 Myths about Governance and Corruption.» *Finance and Development* 42 (3).
- Kaufmann, D. 2006. «Debunking Myths about Governance and Corruption Lessons from Evidence and Initial Applications to Water Sector.» Presentation for the Workshop on Anticorruption Practices in the Water Sector in Africa, World Bank, May 15, Kampala, Uganda.
- Kaufmann, D., and A. Kraay. 2002. «Growth without Governance.» *Economia* 3 (1).
- Kaufmann, D., and A. Kraay. 2003. «Governance and Growth, Causality Which Way? Evidence for the World Bank in Brief.» World Bank Institute, Washington, DC.
- Kaufmann, D., J. Montoriol-Garriga, and F. Recanatini. 2005. «How Does Bribery Affect Public Service Delivery? Micro-Evidence from Service Users and Public Officials in Peru.» Working Paper, World Bank Institute, Washington, DC.
- Kaufmann, D., and P. C. Vicente. 2005. «Legal Corruption.» World Bank Institute, Washington, DC.
- Kenny, C. 2006. «Corruption in Infrastructure.» Unpublished paper Energy and Water Department, World Bank, Washington, DC.
- Kirkpatrick, C., D. Parker, and Y. F. Zhang. 2004. «State versus Private Sector Provision of Water Services in Africa: A Statistical, DEA, and Stochastic Cost Frontier Analysis.» Paper 70, University of Manchester, United Kingdom.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Klitgaard, R. 1998. «International Cooperation against Corruption.» *Finance and Development* (March): 3–6.
- Klitgaard, R., R. Maclean-Abaroa, and H. Lindsey Parris. 2000. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Washington, DC: World Bank and Institute for Contemporary Studies.
- Maclean-Abaroa, R. 2006. «Workshop on Anticorruption Practices in the Water Sector in La Paz, Bolivia.» May 15, Kampala, Uganda.
- Mehta, M., T. Fugelsnes, and K. Virjee. 2005. «Financing the Millennium Development Goals for Water and Sanitation: What Will It Take?» *International Journal of Water Resources Development* 21 (2): 239–252.

- Nussbaum, D. 2006. «Building Accountability for Shared Growth.» Presentation at PREM Week, World Bank, Washington, DC, (April).
- Olkren, B. 2004. «Monitoring Corruption in CDD: Main Findings and Implications.» KDP Note, Kecamatan Development Project, World Bank, Jakarta, Indonesia.
- Olkren, B. 2005. «Corruption Perception versus Corruption Reality.» Harvard and NBER, for the DFID — World Bank Strategic Poverty Partnership Trust Fund, Jakarta, Indonesia.
- Plummer, J. 2003. «Small-Scale Providers in Water and Sanitation.» Background paper for *World Development Report 2004*, World Bank, Washington DC.
- Plummer, J. 2005. «Anti-corruption Efforts in the Post-tsunami Reconstruction of Water and Sanitation Infrastructure and Services in Aceh, Indonesia.» Water and Sanitation Program, East Asia and the Pacific (WSP-EAP), Jakarta, Indonesia.
- Plummer, J., B. Collignon, and S. Mehrotra. 2005. «Supporting the Market that Serves the Urban Poor: Emerging Responses to Enhance the Role of Local Private Sector Providers.»
- Background paper for the WSP-Africa Domestic Private Sector Participation Initiative Workshop, Nairobi, June 20–21.
- Plummer, J., and P. Cross. 2005. «Combating Corruption: Developing an Anti-corruption Strategy for the Water and Sanitation Sector in Africa.» Paper sponsored by WSP-Africa and presented at the preparatory meeting of the Water Integrity Network (WIN), Delft, November 18.
- Recanatini, F., A. Prati, and G. Tabellini. 2005. «Why Are Some Public Agencies Less Corrupt than Others? Lessons for Institutional Reform from Survey Data.» Paper prepared for the Sixth IMF Jacques Polak Annual Research Conference on Reforms, International Monetary Fund, Washington, DC, November 3–4.
- Rocío Balcázar, Alma. 2006. «Development of an Anti-corruption Agreement with the Water Pipe Manufacturing Companies in Colombia.» Presentation at the International Anti-corruption Conference, sponsored by Transparencia por Colombia, Guatemala City, November 16.
- Rose-Ackerman, S. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Shah, A., and M. Schacter. 2004. «Combating Corruption: Look Before You Leap.» *Finance and Development* 41 (4): 40–43.
- Shah, A., and T. Thompson. 2004. «Implementing Decentralized Local Governance.» Policy Research Working Paper 3353, World Bank, Washington, DC.
- Stapenhurst, R. 2000. «The Media's Role in Curbing Corruption.» World Bank Institute, Washington DC.
- Sutton, S. 2004. «Preliminary Desk Study of Potential for Self Supply in Sub-Saharan Africa.» WaterAid and the Rural Water Supply Network, London (October).
- Thampi, G. K. 2005. *Community Voice as an Aid to Accountability: Experiences with Citizen Report Cards in Bangalore*. Bangalore: Public Affairs Foundation.
- Timmer, P. 2006. «Paying Suharto as if He Were an American CEO.» Center for Global Development, Washington DC.
- Transparency International. 2005. *Global Corruption Report*. London: Pluto Press.

- Transparency International. 2006. *Global Corruption Report*. London: Pluto Press.
- Transparency International-Kenya. 2006. «Nairobi Water and Sewerage Company Ltd. A Survey.» Nairobi, Kenya.
- Transparency International-Pakistan. 2003. «Integrity Pact: A Pakistan Success Story. Greater Karachi Water Supply Scheme Phase V, Stage II. 2nd 100MGD, K-III Project.» Karachi (November).
- Trémolet, S., and J. Halpern. 2006. «Regulation of Water and Sanitation Services: Getting Better Service to Poor People.» Output-Based Aid Working Paper 8, Washington, DC.
- UN-Habitat and Transparency International. 2004. «Tools to Support Transparency in Local Governance.» Urban Governance Toolkit Series, United Nations, Nairobi.
- Woodhouse, A. 2002. «Village Corruption in Indonesia: Fighting Corruption in the World Bank's Kecamatan Development Program.» World Bank, Jakarta, Indonesia.
- World Bank. 2004. *World Development Report 2004: Making Services Work for the Poor*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2006. «An Anticorruption Agenda for the Power Sector: A Suggested Bank Approach Discussion Draft.» Energy and Water Department, World Bank, Washington DC.
- WSP-Africa (Water and Sanitation Program — Africa). 2004a. «Moving from Protest to Proposal: Building the Capacity of Consumer Organizations to Engage in Urban Water Supply and Sanitation Sector Reform in Africa.» WSP – Africa, Nairobi.
- WSP-Africa (Water and Sanitation Program — Africa). 2004b. «Solutions for Reducing Borehole Costs in Rural Africa.» Field note, WSPAfrica, Nairobi.
- WSP-Africa (Water and Sanitation Program — Africa). 2005. «Rogues No More? Water Kiosk Operators Achieve Credibility in Kibera.» Field note, WSP – Africa, Nairobi.
- WSP-Africa (Water and Sanitation Program — Africa). 2006. «Getting Africa on Track to Meet the MDGs on Water and Sanitation: A Status Review of Sixteen African Countries.» Final Report, WSP-Africa, Nairobi.
- WSP-Africa (Water and Sanitation Program — Africa). Forthcoming. «A Citizen's Report Card Initiative for the Water Sector in Kenya.» Final Report, WSP – Africa, Nairobi.
- WUP (Water Utilities Partnership). 2001. «Status of Reforms in the Water and Sanitation Sector in Africa.» Abidjan, Côte d'Ivoire.
- WUP (Water Utilities Partnership). 2003. «Better Water and Sanitation for the Urban Poor in Africa.» European Union and WSP – Africa, Nairobi.

ЧАСТЬ



Коррупция
и система управления
государственными финансами

Анализ проблемы коррупции в сфере управления государственными финансами

УИЛЬЯМ ДОРОТИНСКИ и ШИЛПА ПРАДХАН

Коррупция имеет определенные мотивы, поэтому необходимо тщательно изучать это явление и искоренять те фундаментальные факторы, которые делают его возможным.

Эдуард Шеварднадзе, бывший президент Грузии

Управлять государственными финансами в современных экономических условиях очень сложно, поскольку спектр направлений деятельности правительств весьма широк. Сложность приводит к появлению непрозрачных зон и ниш, способствующих развитию проблемы «принципал–агент». Эта проблема нередко ведет к коррупции. Таким образом, крайне важно обеспечить эффективный контроль систем управления государственными финансами. В настоящей главе речь идет о некоторых зонах риска, о соответствующих проблемах, а также о возможных путях их решения. Прочесть эту главу должны все должностные лица и руководители, которые стремятся усовершенствовать управление государственными финансами, рекомендуется прочесть ее и специалистам, стремящимся глубже понять явление коррупции.

Вито Танци, бывший директор Департамента по фискальным вопросам Международного валютного фонда, бывший заместитель министра финансов Италии

С проблемой коррупции в сфере управления государственными финансами (public financial management — PFM) страны сталкиваются на протяжении всей истории. С обязанностью правительств по управлению государственными средствами неразрывно связаны риски использования финансовых ресурсов в личных целях, неполучения причитающихся средств, рахищения или нецелевого расходования собранных средств. Коррупция в сфере PFM не позволяет использовать драгоценные ресурсы для блага общества, ста-

вит под угрозу способность правительства реализовывать намеченные планы, напрямую уменьшает расходы на приоритетные отрасли (такие как образование и здравоохранение) и особенно сильно вредит темпам роста.

Во многих развивающихся странах условия функционирования государственной службы и учреждений сферы РФМ нередко формируют благоприятную почву для процветания коррупции. Вероятность возникновения коррупции во многом определяется характером и качеством системы РФМ в стране. Слабость регулирующих и надзорных органов создает прекрасные возможности для коррупции в сфере государственных расходов. Задача состоит в том, чтобы сформировать систему государственных финансов, которая позволяет эффективно выявлять и пресекать случаи коррупции, тем самым сводя к минимуму возможности ее появления.

Коррупция в государственном секторе определяется как «злоупотребление должностными (государственными) полномочиями в целях личной выгоды»¹. Ее проявления, а также юридические и практические определения в разных странах различаются. Нередко коррупцию в целом условно подразделяют на крупномасштабную (политическую) и административную. Политическая коррупция, как правило, связана с влиянием на распределение ресурсов и реализацию проектов в интересах лица, принимающего решения, его друзей и знакомых; злоупотреблениями при финансировании различных кампаний; подтасовкой результатов голосования; необоснованным направлением ресурсов на специальные проекты; злоупотреблением конфиденциальной информацией. Крупномасштабная коррупция предполагает перекачивание значительных государственных ресурсов в интересах отдельных лиц. Административная коррупция включает в себя: а) мелкую коррупцию, такую как взяточничество, прямые хищения денежных средств, товаров, оборудования и услуг; б) прямое злоупотребление должностным положением (включая присвоение и нецелевое расходование государственных средств и активов; незаконное взимание штрафов, пошлин, налогов и иных платежей; махинации в сфере закупок и распределения подрядов; манипулирование регулятивными и лицензионными нормами; семейственность и покровительство); в) косвенное злоупотребление должностным положением, когда регулятивные полномочия используются для извлечения денежной или иной выгоды при взаимодействии с населением (например, получение взяток за рассмотрение или благоприятное решение вопроса). Административная коррупция также часто квалифицируется как «мошенничество, растрата и злоупотребление» государственными ресурсами.

Успешные стратегии минимизации рисков коррупции должны быть направлены на укрепление институтов сферы РФМ, а также систем сдержек и противовесов, призванных устранять конфликты интересов. Инструментами борьбы против коррупции являются эффективность фактического управления государственными ресурсами и подотчетность внутри правительства и за его пределами. Настоящая глава предлагает широкую концепцию, необходимую для понимания коррупции в сфере РФМ, для оценки коррупционной уязвимости и для разработки стратегий реформирования с целью снижения рисков коррупции в области государственных расходов. Явление коррупции исследуется на всех этапах управления государственными финансами, включая планирова-

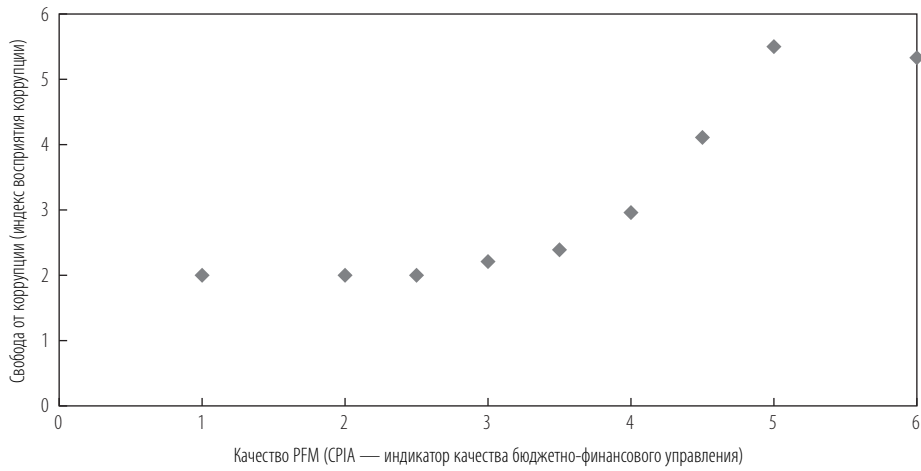
ние и исполнение бюджета, представление отчетности, внутренний контроль, внешний аудит и надзор (проблемы коррупции в сфере государственных закупок и в налоговой сфере анализируются в главах 9 и 10 соответственно). Затем применение предложенной концепции рассматривается на примере снижения рисков коррупции в секторе государственных расходов Ганы. Важнейшие выводы выделены в тексте курсивом.

ОЦЕНКА КОРРУПЦИОННОЙ УЯЗВИМОСТИ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Страны с наиболее эффективными системами PFM имеют наименьшие значения индекса восприятия коррупции. Наличие эффективной системы PFM препятствует разрастанию коррупции, повышая вероятность выявления и пресечения коррупционной практики. Для таких систем характерны следующие особенности: формирование бюджетов, ориентированных на результат, которые позволяют оценивать достижения по определенным критериям²; предсказуемость исполнения бюджета и сведение к минимуму расплывчатых процедур, используемых для обоснования произвольных решений; эффективное делопроизводство, облегчающее проведение аудита; регулярное представление отчетности, позволяющее руководству контролировать расходы, выявлять несоответствия и принимать корректировочные меры. Качественный внутренний аудит обеспечивает действенность процедур контроля и служит гарантией того, что политика руководства действительно реализуется на практике. Наличие эффективной системы PFM способствует обнаружению и профилактике коррупции, позволяя минимизировать возможности для мошенничества, выявлять потенциальные причины отклонений (такие как слабая профессиональная подготовка и низкие функциональные возможности), устанавливать необходимые правила и применять соответствующие меры дисциплинарного воздействия для борьбы с нарушениями³. Чем лучше работает система PFM, тем выше риск быть пойманным и тем дороже обходится недобросовестность коррупционером.

Для работников сферы управления государственными финансами взаимосвязь между повышением эффективности системы PFM и снижением риска коррупции самоочевидна и подтверждается практикой. Однако, поскольку измерить уровень коррупции напрямую не представляется возможным, нельзя и установить надежную статистическую корреляцию между качеством PFM и уровнем коррупции. Используя в качестве репрезентативного показателя восприятие коррупции, авторы сопоставили степень свободы от коррупции (определяется на основе средних значений индекса восприятия коррупции Transparency International) и качество системы PFM (выведено на основе рейтингов Всемирного банка «Оценка национальной политики и институтов» — CPIA). Полученные результаты представлены на рис. 8.1. Диаграмма демонстрирует следующую корреляцию: чем выше качество систем PFM, тем ниже уровень восприятия коррупции — по крайней мере для систем PFM с качеством выше среднего. Практика также свидетельствует о том, что отсутствие надлежащего контроля расходов, отсутствие системы сдержек и противовесов в области государственных финансов, недостаточная прозрачность финансовой

Рис. 8.1. Восприятие коррупции и качество управления государственными финансами



Источники: Transparency International; World Bank Country Policy and Institutional Assessment.

информации и низкая вероятность выявления и наказания коррупционеров создают благоприятную почву для коррупции (World Bank, 1998). Стабильные и прозрачные системы PFM с четко определенными и повсеместно применяемыми средствами контроля, надзора и подотчетности способны снизить риск коррупции.

К системным факторам, повышающим риск коррупции в управлении государственными финансами, относятся: ограниченность функциональных возможностей, неэффективность внутреннего контроля, недостаточная прозрачность, слабость руководства и надзора, низкая внешняя подотчетность

Рис. 8.2. Бюджетный цикл



Источник: авторы.

в области государственных расходов. Институциональные недостатки можно проанализировать для каждой из четырех обобщенных стадий бюджетного цикла, а именно: планирование бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, внешний аудит и контроль. Существующий баланс интересов, побудительных мотивов и институциональных норм влияет на все этапы бюджетного процесса. На рис. 8.2 представлена базовая схема бюджетного цикла и ключевые функции, характерные для каждой из четырех его стадий.

Планирование бюджета

Планирование бюджета осуществляется в рамках общего политического контекста под влиянием существующих в стране регулятивных и институциональных норм⁴. Формирование бюджета по сути — процесс политический. Исполнительная власть играет ключевую роль в подготовке проекта бюджета и вынесении его на рассмотрение законодательных органов. Центральные бюджетные структуры министерства финансов отвечают за координацию подготовки проекта бюджета со стороны исполнительной власти, а также за осуществление контроля исполнения бюджета теми ведомствами, которые расходуют выделяемые средства. После согласования проекта в исполнительных органах предлагаемый бюджет, как правило, утверждается законодателями.

Без эффективного контроля со стороны законодательных структур исполнительные органы могут злоупотреблять теми дискреционными полномочиями, которыми они наделены, что создает почву для крупномасштабной коррупции. В целом активность законодателей в сфере планирования бюджета с течением времени то усиливалась, то снижалась и в настоящий момент находится на подъеме (Schick, 2002). Масштабы участия законодателей в подготовке бюджета зависят от конституционных норм государства. Конституция определяет полномочия законодателей по корректировке бюджета, право вето президента, а также полномочия законодательных органов по отклонению предлагаемого бюджета. Специфика законодательных процедур и структур, допустимые сроки анализа бюджета законодателями и эффективность деятельности последних в разных странах неодинаковы (Dorotinsky and Barraclough, готовится к публикации; Santiso, 2005; Stapenhurst, 2004). В государствах с президентской формой правления законодательные органы теоретически должны играть более значимую роль в процессе планирования бюджета по сравнению со странами, имеющими парламентскую форму правления, где исполнительная власть по определению имеет большинство мест в парламенте. Влияние законодателей на бюджет во многом обуславливается такими факторами, как специфика избирательной системы (система пропорционального представительства, простого большинства, прямых выборов или партийных списков), а также количество и характер политических партий (сильные партии, коалиционные правительства).

Коррупция при планировании бюджета, как правило, относится к категории крупномасштабной (политической), а ее особенности зависят от распределения бюджетных полномочий между исполнительной и законодательной ветвями власти. Неконтролируемые чрезмерные дискреционные полномочия исполни-

тельных органов в бюджетном процессе, равно как и неконтролируемое участие законодателей, создают почву для политической коррупции. Политики или высокопоставленные бюрократы способны предоставлять субсидии или налоговые льготы отдельным гражданам или группам лиц, а также выделять бюджетные средства для проектов либо регионов, исходя из политических пристрастий (Martinez-Vasques, Arze, and Boex, 2004).

Политическая коррупция в процессе планирования бюджета влияет на распределение государственных инвестиций, включая выбор проектов, определение места их реализации и их структуры. Танзи и Давуди в своей работе (Tanzi and Davoodi, 1997) показывают, что коррупция ассоциируется с увеличением объемов государственных инвестиций, снижением их качества, сокращением налоговых поступлений, снижением расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание объектов, падением качества объектов государственной инфраструктуры.

Непрозрачность процедур принятия решений и информации о бюджете, а также неполнота раскрытия ресурсов, включаемых в бюджет, сужают возможности для обеспечения подотчетности и способствуют процветанию коррупции. Например, наличие дискреционных внебюджетных счетов позволяет чиновникам отвлекать ресурсы и обходить механизмы соблюдения бюджетной дисциплины и разумного отраслевого лоббирования. Бесконтрольное утверждение расходов исполнительными органами в одностороннем порядке путем внесения в бюджет корректировок в течение года также создает почву для коррупции. С другой стороны, и неограниченное участие парламентариев открывает политикам возможности использовать должностное положение для лоббирования интересов отдельных групп или элиты, тем самым способствуя возникновению «трагедии ресурсов общего пользования». Каждый член парламента начинает претендовать на максимально возможную долю в совокупном объеме средств, несмотря на стремление правительства поддерживать общую финансовую дисциплину и обеспечивать долгосрочный бюджетный баланс.

Помимо прочего, на стадии формирования бюджета правительство может планировать объемы и структуру государственных доходов. Неэффективное планирование и систематическая переоценка ожидаемых поступлений, непрозрачность процедур прогнозирования и сбора доходов (по источникам и видам), а также слабая подотчетность создают широкие возможности для коррупции. Систематическая переоценка ожидаемых доходов зачастую обусловлена недостатком технических мощностей наряду со слабостью системы внутреннего институционального стимулирования, влияющей на процесс планирования бюджета (World Bank, 1997 г.). Чрезмерно оптимистичное планирование приводит к последующему урезанию объемов выделенных средств и на этапе реализации бюджета способствует перераспределению ресурсов в пользу тех, кто выставил максимальные заявки.

Неэффективность системы PFM при планировании повышает риск административной коррупции на этапе исполнения бюджета. Вот основные негативные факторы, повышающие коррупционную уязвимость системы: некорректность бюджетных прогнозов и расплывчатость планов по использованию средств; неполнота бюджетной информации, как в отношении доходов, так и в отношении

расходов; непрозрачность бюджетной документации. Бесконтрольные действия правительства, недостаток финансовой информации и плохая систематизация бюджетных статей снижают полноту проработки бюджета и сужают возможности правительства отчитываться за расходование государственных средств, контролировать их использование и осуществлять аудит государственных расходов. И наоборот, хорошая систематизация бюджетных статей повышает прозрачность информации о действиях правительства по контролю, аудиту и представлению фактической отчетности в области сбора налогов и осуществления государственных расходов. Чтобы обеспечить подконтрольность правительства заинтересованным сторонам, необходимо добиться прозрачности, полноты и понятности бюджетной документации, текущей и годовой отчетности.

Исполнение бюджета

Центральные бюджетные структуры и казначейские департаменты министерств финансов отвечают за контроль исполнения бюджета ведомствами в течение финансового года. Хотя процедуры исполнения бюджета в разных странах существенно варьируют, в целом они включают в себя такие аспекты, как управление денежными средствами, осуществление государственных закупок (распределение подрядов) и управление доходами. Процесс управления денежными средствами имеет несколько этапов: этап ассигнования средств, на котором происходит размещение заказов и подписание контрактов; этап подтверждения, на котором осуществляющие расходы ведомства подтверждают получение ими товаров и проверяют соответствующие счета; этап санкционирования оплаты, на котором независимый бухгалтер санкционирует оплату; этап осуществления оплаты, на котором производится оплата счета денежными средствами, чеком или электронным переводом.

Именно на стадии исполнения бюджета, когда происходит фактическое перемещение финансовых ресурсов и передача активов, возникают самые благоприятные возможности для коррупции. Неполнота и непрозрачность бюджетной информации, слабый контроль за доходами и расходами, безнаказанность отклонения от целевых уровней доходов и расходов — все это создает мотивы и возможности для коррупции в ходе реализации бюджета. Неэффективное планирование и слабая предсказуемость денежных операций зачастую позволяют манипулировать правилами в целях получения личной выгоды или в интересах ближайшего окружения. Государственные закупки — еще одна благоприятная сфера для мошенничества и коррупции, которая, как правило, связана со значительными государственными ресурсами и негативно влияет на эффективность расходования государственных средств и донорских ресурсов, а в конечном счете — на качество предоставляемых услуг. В области управления доходами также возникают немалые возможности для коррупции, будь то прямое хищение поступлений, сговор с целью уменьшения налоговых обязательств, избирательное взыскание налоговых обязательств или необоснованное списание недоимок по налогам. Помимо прямого ущерба от коррупции в сфере управления доходами возникают и побочные эффекты, поскольку сокращение налоговых поступлений обеспечивает условия для коррупции в области расходов путем

периодических произвольных корректировок объема расходов или фаворитизма при оплате счетов.

В добывающих отраслях (таких как нефтяная промышленность), которые принадлежат государству или обеспечивают крупные концессионные платежи в госбюджет, возникают обширные возможности для перекачивания налоговых поступлений в частные руки — например, налоги могут не доходить до казначейства, прямые платежи казначейства могут не отражаться в отчетности. Деятельность государственных предприятий, зачастую нерегулируемая и непрозрачная, также позволяет утаивать прибыль от государства, используя недостатки системы закупок, трансфертное ценообразование или механизмы распределения прибыли.

Эффективное управление денежными средствами дает государству необходимую ликвидность для выполнения своих платежных обязательств с минимальными издержками, а также гарантирует максимальную доходность финансовых активов. В связи с этим хорошо зарекомендовала себя практика создания объединенного казначейского фонда (иногда его неверно именуют «единым счетом»)⁵, а в некоторых странах функция управления денежными средствами передается центральному банку. Электронные платежи, совершаемые через банковскую систему, снижают возможности коррупции в результате регистрации операций и создания аудиторского следа. В странах с неразвитой банковской системой платежи зачастую осуществляются через кассу. Система наличной оплаты повышает риск коррупции, поскольку наличность можно изымать напрямую, нередко без аудиторского следа. Будь то электронные платежи или наличная оплата, для целей управленческого контроля важно организовать эффективный учет всех сделок. Злоумышленники могут использовать следующие мошеннические схемы: присвоение уплаченных штрафов, таможенных пошлин и сборов; выплата заработной платы фиктивным работникам; вымогательство взяток за выплату заработной платы или премий; распределение денежных средств в пользу отдельных министерств и ведомств, от которых можно получить откаты (как правило, это структуры центрального руководства, обороны и внутренней безопасности) (Isaksen, 2005). Пример 8.1 демонстрирует возможности коррупции и мошенничества на стадии исполнения бюджета.

Неэффективность процедур управления денежными средствами и расходов проявляется на всех этапах, будь то ассигнование средств, подтверждение поставок, санкционирование и осуществление оплаты. Контроль за ассигнованием средств предполагает, что ресурсы должны выделяться только на реализацию намеченных целей в размере, не превышающем установленные бюджетом объемы. Коррупция на этапе ассигнования средств может проявляться в форме заказа товаров и услуг, не предусмотренных бюджетом. В результате сговора между должностными лицами, отвечающими за ассигнование средств, подтверждение поставок и санкционирование оплаты, может возникать ситуация, когда коррупционные действия остаются незамеченными по причине нарушения процедур внутреннего контроля и нечеткого распределения функций между должностными лицами. При отсутствии надлежащего контроля чиновники, санкционирующие оплату, способны использовать свои дискреционные полномочия для вымогательства взяток у поставщиков. Неопределенность процедур

8. Анализ проблемы коррупции в сфере управления государственными финансами

Пример 8.1. Виды коррупционных проявлений

В отчете Национального бюро Пакистана по борьбе с финансовыми правонарушениями за 2003 г. отмечено, что злоупотребление должностными полномочиями является самым распространенным преступлением среди рассмотренных дел (в то же время в отчете не дается четкого определения этого вида преступления). Из 382 дел, рассмотренных в период с 1999 по 2003 г., 144 были связаны со злоупотреблением должностными полномочиями, 102 — с коррупцией и коррупционной практикой, 88 — с наличием у обвиняемых активов, не соответствующих источникам доходов; 22 — с умышленным неисполнением банковских обязательств, 4 — с жизнью не по средствам.

В «Исследовании масштабов коррупции в государственном секторе», которое опубликовал в 2002 г. Южно-африканский институт государственных аудиторов, отмечено, что среди рядовых сотрудников наиболее распространенными видами коррупции являются взятки и хищения товарно-материальных ценностей. «Мошенничество при учете рабочего времени» (завышение фактически отработанного времени) наиболее характерно в целом для персонала, включая руководителей.

В отчете Министерства финансов Великобритании за 2005 г. говорится, что чаще всего мошенничество связано с управлением персоналом, хищением активов и информации, а также с закупками (сравнительные масштабы различных видов мошенничества представлены на диаграмме внизу). По размерам финансового ущерба первые три места занимают хищение активов и информации, мошенничество в сфере закупок и мошенничество в сфере выплаты командировочных расходов и пособий.

Виды коррупции в государственном секторе Великобритании, 2005 г.



Источник: Her Majesty's Treasury (2005, pp. 7, 8).

сбора налогов и рост стоимости товаров на фоне инфляции повышают непредсказуемость распределения средств в ходе исполнения бюджета и расширяют возможности для мошеннических действий в сфере государственных закупок. Оплата товаров и услуг, оплата консультантов и прочие просроченные платежи затем производятся на основе откатов соответствующим чиновникам.

Во многих развивающихся странах налоговые и торговые режимы довольно сложны. Многочисленные налоговые льготы дискреционного характера, расплывчатые и непрозрачные налоговые процедуры и чрезмерные дискреционные полномочия налоговых инспекторов — все это увеличивает вероятность коррупции при сборе налогов в процессе исполнения бюджета. Низкий уровень зарплат, непрофессионализм, неэффективность структур поощрения и наказания, слабость механизмов внутреннего и внешнего контроля и подотчетности являются теми системными факторами, которые питают коррупцию.

Слабый контроль со стороны руководства, недостаточная прозрачность и подотчетность, ограниченность возможностей по выявлению и отслеживанию коррупции, узость правоприменительной практики также создают благоприятную почву для коррупции в сфере государственных закупок. В связи с этим можно привести следующие примеры коррупции: произвол при распределении подрядов; откаты и взятки чиновникам; махинации с тендерными заявками; использование фиктивных компаний; злоупотребление государственными активами. Кроме того, в ходе исполнения бюджета коррупция может приобретать такие формы, как злоупотребление командировочными расходами и нецелевое использование движимых активов (в частности, транспортных средств и компьютеров). В таблице 8.1 представлен более подробный, хотя и не исчерпывающий, список видов административной коррупции по экономическим сферам; кроме того, перечислены некоторые факторы, способствующие возникновению коррупции.

Таблица 8.1. Недостатки системы PFM и виды административной коррупции

<i>Экономическая сфера</i>	<i>Системные благоприятствующие факторы</i>	<i>Примеры коррупции</i>
Оплата труда	<ul style="list-style-type: none"> Отсутствие четких правил найма на работу Отсутствие управленческого и внутреннего контроля Отсутствие либо неэффективность внутреннего или внешнего аудита Отсутствие сверок платежных ведомостей со штатным расписанием Отсутствие необходимой документации, неэффективность делопроизводства Отсутствие распоряжений руководства о представлении регулярной финансовой отчетности, отсутствие проверок указанной отчетности 	<ul style="list-style-type: none"> Наличие фиктивных работников Семейственность и покровительство Прогулы Нарушение очередности платежей и оплаты консалтинговых услуг
Приобретение товаров и услуг	<ul style="list-style-type: none"> Отсутствие контроля расходов, не связанных с оплатой труда Отсутствие контроля движения запасов, отсутствие журналов учета активов Неэффективность системы закупок Отсутствие управленческого контроля, анализа платежей и процедур закупок 	<ul style="list-style-type: none"> Произвол при выдаче подрядов Сговор Фальсификация счетов Оплата неполученных товаров и не-предоставленных услуг Хищение государственных поставок
Капиталовложения	<ul style="list-style-type: none"> Отсутствие контроля расходов, не связанных с оплатой труда Отсутствие контроля движения запасов, отсутствие журналов учета активов Неэффективность системы закупок Отсутствие управленческого контроля, анализа платежей и процедур закупок 	<ul style="list-style-type: none"> Фаворитизм при осуществлении платежей и выдаче подрядов Использование при строительстве материалов и процедур, не соответствующих установленным нормам Ценообразование на основе сговора Занижение цен при выставлении тендерных заявок, выдача разрешений на повышение стоимости Хищение товарно-материальных запасов

Окончание табл. 8.1

Экономическая сфера	Системные благоприятствующие факторы	Примеры коррупции
Перевод денежных средств	<ul style="list-style-type: none"> • Оплата наличными либо в натуральной форме • Неэффективность либо отсутствие делопроизводства • Неясность процедур обработки заявок • Несоблюдение установленных процедур • Отсутствие четких законов, норм, правил и критериев отбора 	<ul style="list-style-type: none"> • Перевод средств в адрес несанкционированных, фиктивных лиц либо умерших • Перевод средств в меньшем объеме по сравнению с утвержденным, присвоение разницы • Откаты • Фаворитизм при согласовании

Источник: авторы.

Ключевые уязвимости, повышающие риск коррупции в процессе исполнения бюджета, включают в себя неэффективность внутреннего контроля и слабость управленческого контроля и надзора за государственными расходами. Внутренний контроль касается проверок оплаты труда и не связанных с ней расходов, а также проведения внутренних аудитов, которые повышают вероятность выявления и снижают мотивацию мошеннических действий (при условии, что их выявление влечет за собой реальное наказание).

Управленческий контроль и надзор за функционированием системы и представлением финансовой информации обеспечивают подотчетность соответствующих лиц и являются действенным средством сдерживания коррупции. В управленческое звено входят структуры центрального руководства (президент, премьер-министр, правительство), министры, их постоянные заместители и высшие должностные лица министерств. В рамках управленческого контроля и надзора руководители министерств высшего и среднего звена и отдельные должностные лица принимают активное участие в планировании, исполнении и контроле исполнения бюджета. Однако их функции в проведении анализа информации, изучении тенденций, постановке проблем, обеспечении ответственности персонала, обнаружении ошибок и применении мер дисциплинарного воздействия зачастую остаются непонятными и нереализуемыми.

Бухгалтерский учет и отчетность, связанные с бюджетным процессом

Точность, своевременность и прозрачность делопроизводства, ведения бухгалтерского учета и представления отчетности о доходах и расходах играют важную роль в обеспечении подотчетности бюджетного процесса. Современные интегрированные системы бухучета облегчают отслеживание доходов и расходов и сопоставление информации, полученной из различных источников. Бухгалтеры в осуществляющих расходы ведомствах и казначействе, а также глава казначейства играют ключевую роль в регулярной подготовке финансовой отчетности.

Как правило, в сфере бухгалтерского учета и отчетности по бюджету отсутствуют прямые возможности для коррупции. Вместе с тем коррупцион-

ная практика на стадии исполнения бюджета нередко выявляется благодаря эффективной системе бухгалтерского учета и отчетности, особенно если она компьютеризирована и объединена с интегрированной информационной системой управления финансами или управленческой информационной системой⁶. Неточность и неполнота учета операций по причине слабой технической оснащенности либо халатности могут маскировать мошеннические действия, препятствовать аудиту и ограничивать возможности управленческого контроля и надзора. Каждая операция должна быть отражена в отчетности, включая кредитование, распределение/ассигнование средств и осуществление платежей. В основе интегрированной системы управления финансами лежит система бухгалтерского учета. Неэффективность ведения бухучета и сверки банковских счетов негативно влияет на процесс реализации бюджета: финансовая отчетность становится неполной, как и сведения, необходимые для аудита и управленческого контроля. Аналогичным образом несвоевременность, нерегулярность, неточность и неполнота финансовой отчетности повышают риск коррупции на других этапах исполнения бюджета. Наличие эффективной системы бухгалтерского учета и отчетности является мощным фактором сдерживания мошенничества и коррупции.

Для данной стадии, как правило, характерны следующие недостатки: непрозрачность, неточность и неполнота текущей и годовой финансовой отчетности; ограниченные возможности систем бухгалтерского учета и делопроизводства; расхождения между данными бухучета и сведениями о состоянии государственных банковских счетов, которыми располагают коммерческие и центральные банки. Неэффективность бухучета и делопроизводства, несоблюдение бухгалтерских процедур, непрофессионализм персонала и чрезмерная фрагментированность процедур бухучета и подготовки отчетности затрудняют объединение информации и управленческий контроль.

Для целей внутренней подотчетности и надзора важно обеспечить прозрачность финансовой информации — сделать ее своевременной, понятной и доступной для всех заинтересованных представителей исполнительных органов. Несогласованность сведений может проявляться в различных формах, однако отсутствие своевременной и достоверной информации не позволяет руководству осуществлять контроль и мешает активному мониторингу и борьбе с мошенничеством и коррупцией.

Внешний аудит и контроль

Усиление прозрачности и внешней подотчетности при управлении государственными финансами имеет большое значение для повышения уровня финансовой ответственности в развивающихся странах. Законодательные органы, законодательные комитеты (такие как парламентские комитеты по контролю расходования государственных средств — РАС), законодательные контрольные ведомства (такие как высшие органы контроля — SAI), судебные органы, представители гражданского общества и средства массовой информации играют ведущую роль в усилении прозрачности и подотчетности в процессе управления государственными финансами. Законодатели могут обеспечить подотчетность

исполнительной власти следующими методами: анализ годового бюджета; проведение слушаний по вопросам управления доходами и расходами (годовые правительственные отчеты); анализ итогов аудита финансов и результативности; принятие законодательных актов по результатам проверок; требование принять необходимые меры.

По итогам исполнения бюджета правительственная и финансовая отчетность подвергается проверке со стороны SAI. Важнейшими элементами эффективного контроля являются качество проверок, законодательные полномочия на определение масштаба проверки и мониторинг выполнения рекомендаций, включая тщательное расследование и наказание за мошеннические действия. Взаимодействие между высшим органом контроля и законодателями зависит от модели этого органа и структуры его подотчетности. В большинстве стран Содружества SAI подотчетен парламентскому комитету по контролю над расходованием государственных средств, который анализирует представленные выводы и докладывает о ситуации парламенту. В странах с континентальной системой SAI имеют как административные, так и судебные полномочия и не зависят от законодательной и исполнительной ветвей власти (Stapenhurst and Titsworth, 2001). В качестве ведомств, осуществляющих контроль государственных доходов и расходов, SAI могут являться основой национальной системы чистоты государственных структур.

Сфера внешнего контроля и надзора может сама превратиться в источник коррупции, если в результате чрезмерного политического влияния на структуры внешней подотчетности происходит сокрытие мошеннических действий, а расследования по фактам коррупции проводятся неэффективно. Способность SAI, РАС и законодательных структур обеспечивать подотчетность правительства определяется рядом таких факторов, как конституционная форма правления; зависимость правительства от политического давления, в том числе со стороны исполнительных органов; ясность полномочий и функций; эффективность институциональной структуры; наличие необходимых финансовых ресурсов; профессионализм сотрудников.

Гражданское общество и средства массовой информации могут играть важную роль в повышении подотчетности на всех стадиях бюджетного процесса. Активное участие гражданского общества — эффективное средство контроля решений избранных парламентариев, влияния на решения в области бюджета (примером может служить реализация бюджетного процесса при участии общественности в Порту-Алегри, Бразилия) и повышения прозрачности в ходе исполнения бюджета (пример — мониторинг расходов на государственные школы в Уганде). Хотя в развивающихся странах признание роли гражданского общества в бюджетном процессе произошло совсем недавно, уже есть свидетельства того, что организации гражданского общества способны позитивно влиять на планирование и исполнение бюджета. В таблице 8.2 систематизированы функции, выполняемые основными участниками бюджетного процесса.

Административная коррупция в системе PFM проявляется прежде всего на стадии исполнения бюджета. Тем не менее на всех стадиях цикла PFM могут возникать уязвимости, повышающие риск мошенничества и злоупотребления

Таблица 8.2. Функции участников системы PFM в антикоррупционной деятельности

<i>Структуры</i>	<i>Взаимодействие внутри органов исполнительной власти</i>	<i>Взаимодействие внешних структур с органами исполнительной власти (кроме правительства)</i>	<i>Гражданское общество (взаимодействие внешних структур с правительством)</i>
Политические субъекты	Президент, премьер-министр, кабинет, министр финансов	Законодательные органы	СМИ, население
Руководящее звено	Постоянные заместители министров, руководители высшего и среднего звена министерств	Антикоррупционные комиссии, уполномоченные по правам человека, наблюдательные и законодательные комитеты	
Надзорные ведомства	Министерство финансов и экономики, органы внутреннего аудита, казначейство	Высшие органы контроля, уголовные суды	Неправительственные организации, ассоциации предпринимателей, торговые ассоциации

Источник: авторы.

государственными средствами. Типичные недостатки систем PFM развивающихся стран включают в себя: отсутствие правил и инструкций, касающихся оплаты труда и расходов, не связанных с оплатой труда; повсеместное несоблюдение существующих правил; значительные объемы неподотчетных правительственных расходов; неполнота бухгалтерского учета и отчетности; непрофессионализм сотрудников ключевых структур управления государственными финансами (включая бюджетные, бухгалтерские и аудиторские структуры отраслевых министерств); неэффективность управленческого контроля за государственными расходами; слабость надзорных ведомств; недостаточный контроль за государственными финансами.

Все вышеперечисленные недостатки системы PFM могут быть разделены на пять категорий:

- непрофессионализм сотрудников и неспособность системы отследить все действия правительства;
- недостаточная внутренняя прозрачность финансовой информации;
- недостаточная внешняя прозрачность финансовой информации;
- неэффективность управленческого контроля и надзора;
- неэффективность внешнего аудита и контроля.

Эта классификация используется при разработке реформ, направленных на снижение коррупции и укрепление системы PFM.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

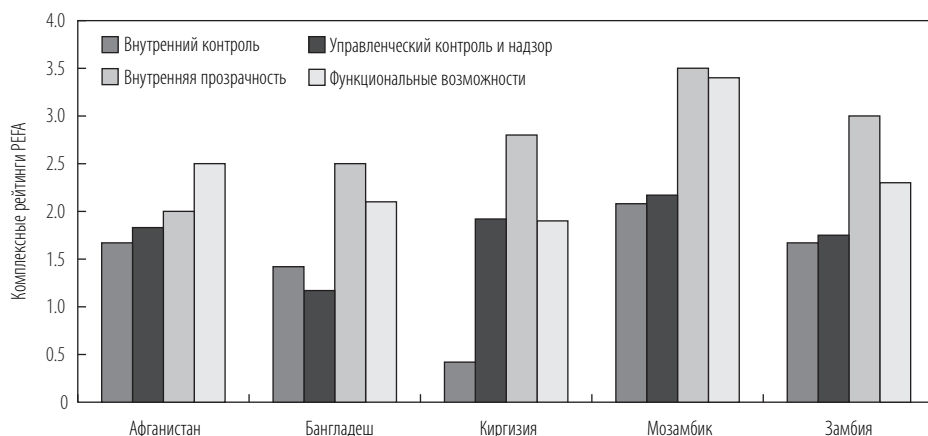
Для снижения риска коррупции в сфере PFM необходимы эффективные системы управления государственными финансами, открытые для внутреннего и внешнего контроля, который позволяет свести к минимуму возможности для коррупции и максимально повысить эффективность выявления и пресечения кор-

рупционной практики. В данном разделе рассматриваются ключевые аспекты совершенствования внутренних структур и процедур системы PFM. Механизмы внешней подотчетности и контроля анализируются в следующем разделе.

Определение уязвимых мест в системе PFM является первым шагом на пути к снижению риска коррупции. В настоящей главе для выявления слабых звеньев в области управленческого контроля и надзора, в сфере функциональных возможностей, обеспечения внутренней прозрачности и осуществления внутреннего контроля используются методы оценки Программы анализа государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA)⁷. Хотя индикаторы PEFA напрямую не фиксируют уровень коррупции в сфере PFM, они тем не менее характеризуют эффективность системы PFM и благодаря этому могут использоваться для выявления недостатков в структуре управления государственными финансами. На рис. 8.3. представлен анализ достоинств и недостатков систем PFM пяти развивающихся стран по четырем внутренним параметрам, исходя из последней оценки PEFA. Данный анализ позволяет определить потенциальные направления совершенствования системы PFM. На рисунке сравниваются уровни функциональных возможностей, внутреннего контроля, внутренней прозрачности и управленческого контроля и надзора в разных странах, что позволяет выявить наиболее слабый параметр в каждом случае.

Как показывает рисунок, эффективность национальных систем PFM по каждому из четырех параметров существенно различается. Например, в Мозамбике и Замбии самыми слабыми звеньями являются внутренний контроль и управленческий контроль и надзор, уровень которых существенно ниже уровня функциональных возможностей систем PFM и уровня внутренней прозрачности. Кроме того, рисунок позволяет определить возможные направления реформирования. Например, в Бангладеш реформы необходимо сосредоточить на усилении управленческого контроля и надзора, поскольку эта сфера является самым слабым звеном.

Рис. 8.3. Анализ эффективности систем PFM отдельных стран по четырем параметрам



Источник: Performance Measurement Framework (см. http://www.pefa.org/about_test.htm#Application).

Хотя для снижения риска коррупции в развивающихся странах необходимы кардинальные реформы по всем четырем направлениям, усилия следует направить в первую очередь на самое слабое звено. Система взаимозависимых элементов эффективна настолько, насколько эффективно ее самое слабое звено. Результативность работы системы PFM повысится в том случае, если все ее элементы будут сопоставимыми. Для снижения риска коррупции необходимо, чтобы управленческий контроль и надзор, внутренний контроль, функциональные возможности и прозрачность дополняли друг друга, позволяя выявлять сомнительные операции и препятствуя мошенничеству. Реформы по совершенствованию систем и процедур PFM следует реализовывать поэтапно, исходя из конкретных условий страны. Когда возможности ограничены, для определения оптимальной последовательности реформ в сфере PFM целесообразно использовать «платформенный подход» к реформированию, который предлагается программой PEFA (Brooke, 2003). Каждая платформа ориентирована на максимальный результат, достижению которого должны способствовать отдельные реформы. Например, в развивающихся странах, где системы PFM в целом неэффективны, платформенный подход рекомендует в первую очередь укреплять функциональные возможности и внутренний контроль и лишь затем браться за прозрачность и подотчетность. Сначала следует сосредоточить усилия на самом слабом звене, после чего на основе достигнутого результата совершенствовать остальные аспекты системы PFM. Так, в Папуа — Новой Гвинее анализ PEFA показал, что реформы необходимо сконцентрировать на усилении внутреннего контроля, затем перейти к повышению внутренней прозрачности и расширению функциональных возможностей и только потом заняться совершенствованием управленческого контроля и надзора в сфере PFM.

Функциональные возможности

Функциональные возможности систем и процедур PFM определяются механизмами делопроизводства, бухгалтерского учета и отчетности, а также профессионализмом сотрудников. Во многих развивающихся странах бюджетное законодательство, правила и требования, регулирующие осуществление государственных расходов, существуют, но сотрудники в большинстве своем их не знают и не применяют на практике. Базовые системы бухучета, позволяющие отслеживать и фиксировать финансовые операции, как правило, не развиты и не интегрированы. Автоматизация систем финансовой информации зачастую чрезмерно сложна и не обеспечивает качественной отчетности. Ограниченность функциональных возможностей во многих развивающихся государствах нередко усугубляется нехваткой квалифицированных национальных кадров на ключевых должностях в правительстве. Например, в Афганистане и Восточном Тиморе повседневные обязанности, связанные с бюджетом, выполняют иностранные консультанты.

Мероприятия по укреплению функциональных возможностей систем PFM включают в себя: принятие на работу квалифицированного персонала; установление конкурентоспособной заработной платы⁸; углубление знаний действующих и новых сотрудников в сферах бюджетного процесса и служебной

этики; применение надежной системы классификации (административной, экономической, функциональной, программной), позволяющей проследить расходы по различным статьям; обеспечение комплексного подхода к бюджету и бюджетному процессу; ориентирование бюджета на реализацию конкретных целей. В конечном итоге могут быть внедрены механизмы многолетнего планирования и исполнения бюджета.

Внутренняя прозрачность

Внутренняя прозрачность финансовой информации обеспечивает точность и своевременность учета и представления информации, а также ее доступность для представителей исполнительных органов и заинтересованных лиц. Прозрачность бюджетной документации и доступность бюджетной информации, представленной в четкой и ясной форме, имеют большое значение для снижения уровня коррупции в сфере РФМ. Отсутствие надежных и своевременных данных препятствует осуществлению управленческого контроля и надзора, выявлению мошеннических и коррупционных действий. Непрозрачность финансовой информации уменьшает вероятность обнаружения и пресечения коррупционных проявлений.

Меры по повышению внутренней прозрачности финансовой информации должны быть направлены на увеличение частоты представления текущей финансовой отчетности, повышение точности и своевременности текущих и годовых финансовых отчетов, обеспечение полноты бухгалтерского учета и отчетности, а также распространение отчетов таким образом, чтобы они были доступны всем заинтересованным лицам (внутри органов исполнительной власти, включая правительство). Кроме того, необходимо, чтобы форма отчетов была понятна всем пользователям и чтобы все финансовые операции своевременно и точно отражались в бухгалтерском учете и делопроизводстве.

Внутренний контроль

Под внутренним контролем обычно подразумевают внутриправительственные процедуры по оптимизации деятельности и профилактике или выявлению нецелевого использования средств. В современных условиях назначение внутреннего контроля состоит в том, чтобы способствовать реализации организационных задач по обеспечению эффективности действий, гарантировать надежность финансовой отчетности и соблюдение законодательных актов и норм. Внутренний контроль складывается из контрольной среды; оценки рисков, связанных с операциями или расходами; процедур внутреннего контроля (чаще всего именно их воспринимают как внутренний контроль); информирования и коммуникации; мониторинга. К типовым процедурам внутреннего контроля относятся: утверждение официально зарегистрированных операций; санкционирование; подтверждение; согласование счетов; анализ результативности; защита активов; распределение функциональных обязанностей; контроль информационных систем.

Основными факторами, снижающими эффективность внутреннего контроля, являются: слабость контроля оплаты труда и расходов, не связанных

с оплатой труда; несоблюдение установленного режима контроля; ограниченность возможностей внутреннего аудита; чрезмерные аудиторские полномочия. В качестве основных причин неэффективности внутреннего аудита чаще всего называют слабые возможности подразделений внутреннего аудита и полное либо частичное игнорирование рекомендаций аудиторов руководством. Например, в аудиторском ведомстве штата Пенджаб работают 562 сотрудника, которые должны проверять 17 382 организации (World Bank, 2005). Согласно отчету ведомства за 2000–2001 гг. более 103 000 аудиторских указаний были проигнорированы, причем почти половина из них были даны более 10 лет назад. В подобных случаях целью реформ должно быть прежде всего регламентирование ведомственного реагирования на выводы внутреннего аудита.

Механизмы внутреннего контроля и обеспечения качества, применяемые в отношении расходов, доходов, делопроизводства, отчетности и оплаты труда, способны препятствовать мошенничеству и коррупции. Мероприятия по совершенствованию механизмов внутреннего контроля должны включать в себя: обеспечение эффективности процедур регистрации налогоплательщиков и исчисления налогов; обеспечение эффективного контроля оплаты труда; осуществление внутреннего контроля расходов, не связанных с оплатой труда; реализацию процедур своевременного и регулярного согласования счетов; внедрение четких и простых стандартов аудита; повышение квалификации аудиторов; расширение полномочий структур внутреннего аудита; повышение эффективности аудита расходов на оплату труда; совершенствование казначейской системы (либо ее создание в случае отсутствия); автоматизация платежных систем (если в ходу до сих пор остается оплата наличными).

Управленческий контроль и надзор

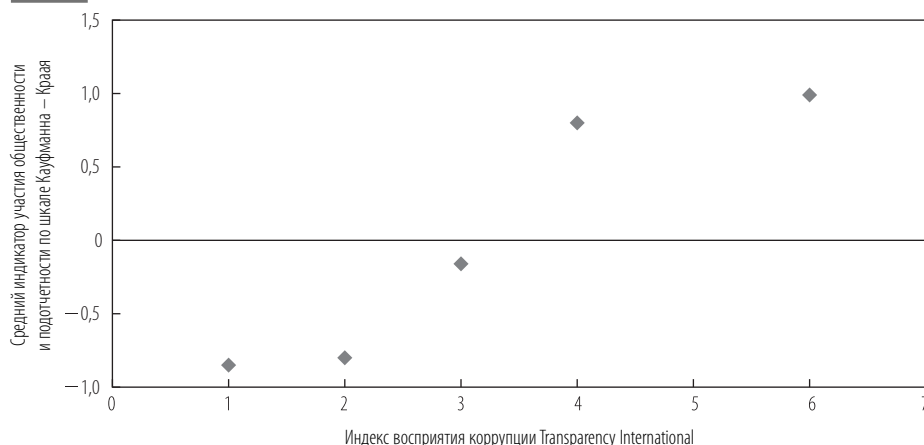
Неэффективность управленческого контроля и надзора за государственными расходами зачастую связана с недостатком знаний и возможностей руководства в области анализа расходов, который нередко проводится поверхностно⁹. Функция высших руководителей по формализации и регламентированию борьбы с мошенничеством и другими коррупционными проявлениями имеет большое значение для снижения риска коррупции. Ответственность руководства за контроль работы системы PFM, использование информации и обеспечению подотчетности или за неэффективное функционирование системы является мощным сдерживающим фактором для коррупционеров. Традиционные бюрократические методы и отсутствие стимулов для проявления инициативы и выполнения рекомендаций внутреннего аудита существенно затрудняют борьбу с коррупцией. В справке о функционировании системы управления государственными финансами в индийском штате Пенджаб (World Bank, 2005) ключевыми проблемами, требующими решения, названы недостаточная подотчетность и неэффективность внутреннего контроля. В недавних отчетах высших органов контроля Ганы и Великобритании отмечена необходимость усиления управленческого контроля и надзора как основная рекомендация по сокращению мошенничества и коррупции в сфере государственных расходов.

Низкое качество управленческого надзора за бюджетными расходами, отклонения от утвержденных бюджетом объемов доходов и расходов, задолженность по оплате расходов и совокупные финансовые риски прочих структур государственного сектора — именно на эти факторы следует обращать особое внимание при выявлении возможных мошеннических и коррупционных действий. Мероприятия по совершенствованию управленческого надзора в развивающихся странах включают в себя: ознакомление высших руководителей с их функциями в области финансового надзора; выявление и пресечение мошеннических действий; внедрение процедур выполнения аудиторских рекомендаций; повышение эффективности планирования и мониторинга аудита налогов, расходов и оплаты труда, а также процедур расследования фактов мошенничества; выявление и привлечение виновных к ответственности.

УКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ВНЕШНИХ СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ

Страны с активным участием внешних сторон в контроле государственных расходов имеют более низкие значения индекса восприятия коррупции. На рис. 8.4 показатели участия общественности и подотчетности по шкале Кауфмана – Краая сопоставляются с индексом восприятия коррупции Transparency International. Индикатор участия общественности и подотчетности Кауфмана – Краая, разработанный Всемирным банком, отражает различные аспекты политического процесса, гражданских свобод и политических прав, в том числе масштабы участия граждан страны в избрании правительства. Кроме того, он характеризует независимость средств массовой информации, которые играют важную роль в мониторинге деятельности властей и обеспечении их подотчетности за свои действия. Согласно результатам исследования индекс восприятия коррупции ниже в тех странах, где население активно участвует в деятельности государственного сектора.

Рис. 8.4. Участие внешних сторон и индекс восприятия коррупции



Источник: авторы.

При определении механизмов участия внешних сторон в бюджетном процессе следует искать баланс между требованиями на стороне спроса о повышении подотчетности и мерами по совершенствованию системы PFM, принимаемыми на стороне поставки. Антикоррупционные реформы по своей сути являются политическими. Для достижения оптимальных темпов реформирования необходимо тщательно взвешивать требования потребителей повысить прозрачность и подотчетность, сопоставляя их с принимаемыми государством мерами по совершенствованию системы PFM. Если возможности правительства ограничены, растущее давление с целью обеспечить подотчетность такого правительства может привести к политической нестабильности. Прежде чем удовлетворять требования к подотчетности, необходимо создать соответствующие технические возможности. В политически сложной обстановке техническая модернизация, как бы она ни именовалась, будет способствовать противодействию коррупции в сфере PFM. Реформы, в ответ на требования к системе PFM со стороны потребителей, должны реализовываться поэтапно, исходя из условий страны. В связи с этим полезным может оказаться платформенный подход к реформированию (Brooke, 2003). Каждая платформа ориентирована на максимальный результат, достижению которого должны способствовать отдельные реформы. Согласно платформенному подходу, для достижения успеха необходимо проводить реформы в определенной последовательности: совершенствование технической базы в целях обеспечения функциональности бюджета, реформы по повышению внешней прозрачности финансовой информации и расширению участия внешних сторон в бюджетном процессе, реформы по усилению внешней подотчетности в сфере PFM. О значении технической модернизации в борьбе с коррупцией говорилось выше. В следующем разделе рассматриваются механизмы обеспечения внешней прозрачности и подотчетности и их роль в снижении риска коррупции.

Повышение внешней прозрачности и роль внешних сторон

Для продуктивного участия надзорных структур необходимо повышать прозрачность финансовой информации. Танци (1998) указывает на наличие устойчивой корреляции между отсутствием прозрачности и коррупцией. Прозрачность бюджетной информации предполагает обеспечение доступа к бюджетной документации, текущей и годовой финансовой отчетности. Публичность регулярной, точной и своевременной финансовой информации, изложенной в понятной форме, имеет большое значение для продуктивного участия в бюджетном процессе законодательных органов и гражданского общества.

В зависимости от конституционной формы правления законодательная власть нередко воспринимается как основная структура, обеспечивающая подотчетность правительства. Эффективному участию законодательных органов и комитетов зачастую мешает непонимание законодателями бюджетного процесса и своей роли в этом процессе, неопределенность правовых полномочий, а также слабость технических возможностей и политических стимулов для эффективного выполнения законодателями своих функций в отношении бюджета (Alesina and Perotti, 1994, 1996). Укрепление законодательных комитетов, за-

конодательных органов контроля и исследовательских учреждений, разработка эффективной структуры бюджета, которая дает законодателям достаточно времени для вмешательства на стадии принятия политических решений — таковы возможные направления реформирования в целях расширения возможностей участия законодательных органов в бюджетном процессе.

В развивающихся странах участию гражданского общества в бюджетном процессе мешают слабые технические возможности, незнание процесса, непонимание того, как внешние организации способны повлиять на этот процесс, а также чрезмерная сложность бюджетной документации. Ключевые стратегии реформирования должны быть направлены на повышение осведомленности и расширение возможностей участия гражданского общества и СМИ в бюджетном процессе, а также на представление бюджетной информации в понятной форме. Например, в 1999 г. в ЮАР была создана Организация по мониторингу подотчетности государственных органов, которая должна была следить за действиями правительства в отношении выявленных фактов коррупции. Эта структура стала важным источником информации для населения. Со временем организация переключила внимание на структурный аспект неэффективного управления финансами, который порождал злоупотребления и коррупцию. Она начала контролировать соблюдение ведомствами, осуществляющими расходы, регулятивных норм и административных инструкций, касающихся управления государственными финансами.

Совершенствование механизмов внешней подотчетности

Законодательные органы имеют немало обязанностей и бюджетных полномочий, влияющих на финансовые показатели. Благодаря тщательному анализу бюджета законодатели способны устранять несоответствия в информировании правительства и общественности, инициировать обсуждения правильности политических решений и распределения бюджетных средств, содействовать общественному контролю и создавать условия для усиления подотчетности правительства (Santiso, 2005). Институциональная структура, лежащая в основе бюджетного процесса, оказывает существенное влияние на бюджетные ограничения и финансовую дисциплину (Baldez and Carey, 1999). В своих работах Штейн, Талви и Грисанти (1998), а также Алесина и другие (1999) показывают, как бюджетный процесс влияет на итоговые бюджеты в странах Латинской Америки¹⁰.

Законодательные комитеты (такие как РАС), пожалуй, наиболее действенный механизм стимулирования анализа аудиторских заключений и повышения эффективности законодательного надзора за реализацией бюджета. Усиление внешнего аудита и укрепление связей с законодательными комитетами (такими как РАС) способны повысить внешнюю подотчетность. Факторы, позволяющие РАС эффективно контролировать государственные расходы и обеспечивать подотчетность правительства, включают в себя: наличие широких полномочий по контролю всех прошлых, текущих и запланированных расходов; возможность самостоятельно, без правительственного вмешательства, выбирать статьи расходов, подлежащие анализу; наличие возможностей для проведения

детального анализа отчетности; право давать рекомендации и публиковать заключения (Stapenhurst and others, 2005). В странах с парламентской системой эффективность РАС в качестве структуры, обеспечивающей подотчетность, зачастую ограничена, поскольку в этом комитете председательствует правящая партия. В парламентских системах вестминстерского типа кресло председателя РАС традиционно предоставляется представителю оппозиционной партии, что повышает возможности обеспечения подотчетности, поскольку у оппозиции больше стремления контролировать деятельность правительства по сравнению с правящей партией. Пример 8.2 иллюстрирует основные особенности работы РАС в Канаде.

Независимые внешние органы контроля (такие как SAI), по мнению многих, являются теми структурами, которые должны стоять на страже общественных интересов. В обязанности SAI входит обеспечение соблюдения утвержденного бюджета исполнительными органами, а также осуществление финансового

Пример 8.2. Эффективность РАС: опыт Канады

В состав федерального РАС в Канаде входят девять членов правительства и восемь представителей оппозиции, причем возглавляет комитет представитель оппозиции. Около 25 лет назад РАС участвовал в независимом расследовании, поводом для которого послужило упоминание в отчете главного финансового инспектора необоснованных платежей, осуществленных государственным предприятием Atomic Energy of Canada Limited (AECL). Эта компания выплатила более C\$20 млн зарубежным посредникам в расчете продать выпускаемые ею ядерные реакторы. РАС провел собственное расследование, пришел к выводу, что компания прибегла к недопустимым коммерческим методам, и заподозрил, что часть платежей была использована в коррупционных целях. В связи с этим комитет предложил внести ряд серьезных изменений в структуру подотчетности государственных предприятий, и впоследствии рекомендации РАС были воплощены в жизнь. Процесс широко освещался в средствах массовой информации, сумевших получить дополнительные сведения по этому делу, которые комитет самостоятельно получить не мог.

Источник: Stapenhurst and others (2005).

Пример 8.3. Основные факторы совершенствования деятельности SAI

Как показывает опыт развитых стран, для расширения возможностей SAI по сдерживанию коррупции необходимо предоставить им полномочия, гарантирующие независимость от правительства. Кроме того, нужно наделить SAI конкретными полномочиями по проведению проверок; укомплектовать его высококвалифицированными кадрами с конкурентоспособной заработной платой; обеспечить необходимую подготовку персонала; обеспечить доступ всех заинтересованных сторон, включая СМИ, к прозрачным аудиторским отчетам; внедрить механизмы эффективного аудиторского контроля и гарантии качества.

В 1996 г. Главное контрольно-финансовое управление Пуэрто-Рико благодаря кардинальной модернизации выявило нарушения при распределении средств на общую сумму \$28 млн. Если в 1987 г. большинство сотрудников управления пользовались пишущими машинками и заполняли бухгалтерские регистры от руки, то десятью годами позже управление стало самой современной и хорошо оснащенной государственной структурой Пуэрто-Рико.

До 1938 г. бюджетно-контрольное управление Венесуэлы было слабым и беспомощным органом исполнительной власти. При содействии США было создано Главное контрольно-финансовое управление, которое практически не зависело от конгресса. Как и в Пуэрто-Рико, эта структура в настоящее время проводит техническое переоснащение и планирует внедрить систему комплексных финансовых аудитов и проверок результативности.

Источник: Dye and Stapenhurst (1998).

контроля в целях сокращения возможностей для коррупции и повышения эффективности государственных расходов (Dye and Stapenhurst, 1998). В развивающихся странах на деятельность SAI нередко негативно влияют следующие факторы: отсутствие независимости при выборе объектов расследования; недостаточное финансирование и правовые полномочия; ограниченные возможности по проведению финансовых аудитов, проверок деятельности и соблюдения установленных норм; недостаточная прозрачность и результативность аудиторских заключений в результате нежелания исполнительных органов выполнять рекомендации аудиторов и несогласованности действий SAI и парламентских надзорных структур (World Bank, 2004). В примере 8.3 рассмотрены факторы, которые должны способствовать развитию возможностей внешнего контроля, а также повышению раскрываемости случаев коррупции.

Важным фактором сдерживания коррупции в сфере государственных расходов является также четко сформулированные законы и эффективная судебная система (Lambsdorff, 1999). Принятие конкретных законов, препятствующих несанкционированному или сверхлимитному расходованию средств и содержащих четкие определения коррупционной практики, играет важную роль в проведении эффективных антикоррупционных мероприятий. Например, Закон о недопущении дефицита (США) не позволяет санкционировать расходы, превышающие определенный лимит, и осуществлять платежи до выделения соответствующих ассигнований. За нарушение этого закона предусмотрены наказания в виде штрафа и тюремного заключения¹¹. До сих пор применять эти наказания не приходилось. Согласно требованиям, о любом нарушении данного закона необходимо докладывать президенту и конгрессу, что является серьезным сдерживающим фактором. В американском штате Вирджиния нормы еще жестче: возмещать чрезмерные или несанкционированные расходы обязаны не органы штата, а те должностные лица, которые утвердили их. Формированию действенной и предсказуемой судебной системы способствуют такие факторы, как независимость от политических влияний, назначение и продвижение судей по службе по профессиональным качествам, достойная оплата труда, эффективность судебного администрирования и делопроизводства, ответственность за результаты.

Успеху антикоррупционных инициатив также может способствовать наличие в стране политически независимой антикоррупционной комиссии с четкими правовыми полномочиями и функциями. На практике, однако, создание национальных антикоррупционных органов сопряжено с большими трудностями, а после создания они нередко не справляются с поставленными задачами. Для успеха в первую очередь необходимо мобилизовать политическую волю. Правительства, сумевшие создать в своих странах такие организации, сделали это под давлением со стороны большинства заинтересованных сторон (Heilbrunn, 2004). Деятельность подобных органов должна быть открытой для свободной прессы и гражданского общества. По имеющимся данным, эффективные антикоррупционные агентства работают в Австралии, Ботсване, Гонконге (Китай), Малави и Сингапуре (Heilbrunn, 2004).

Хотя признание роли гражданского общества в бюджетном процессе произошло сравнительно недавно, уже имеются свидетельства позитивного влияния,

которое оно оказывает на повышение подотчетности в сфере государственных расходов. Одним из примеров является организация Mazdoor Kisan Shakti Sangathan в индийском штате Раджастан. Mazdoor Kisan Shakti Sangathan проводит инновационные форумы (так называемые общественные слушания и социальные аудиты) с целью привлечения жителей к обсуждению проблемы расходования государственных средств в их населенных пунктах. Другая организация гражданского общества — Институт по вопросам демократии в Южной Африке — помогла усовершенствовать новый закон об управлении финансами, настояв на ужесточении правил перераспределения бюджетных средств между статьями расходов и на включении в закон положения о прямой ведомственной ответственности за перерасход средств (Ramkumar and Krafchik, 2005).

Новостные средства массовой информации (телевидение, радио, газеты и Интернет) помогают потребителям усиливать давление на государство с целью привлечения коррупционеров к ответственности. Публикация в СМИ сведений о мошеннических схемах и коррупционных действиях, выявленных SAI, способствует повышению информированности граждан о нецелевом расходовании государственных средств, обнаружению недостатков системы, разоблачению коррумпированных должностных лиц и освещению мер, принимаемых в отношении таких лиц. Информирование общественности и требование эффективных мер воздействия могут стать хорошим средством сдерживания, основанным на страхе перед разоблачением, унижением и преследованием (Islam, 2002). Так, филиппинский Центр журналистских расследований в 2000 г. приложил немало усилий для выявления коррупционных действий и злоупотреблений тогдашнего президента Филиппин Джозефа Эстрады, что сыграло ключевую роль в снятии его с должности в 2001 г. Центр провел тщательнейшее расследование, отыскал доказательства и представил ряд отчетов, свидетельствующих о том, что размер личного состояния Эстрады значительно превышал сумму, указанную им в письменной декларации.

ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ В ГАНЕ: ОЦЕНКА УЯЗВИМЫХ МЕСТ СИСТЕМЫ PFM

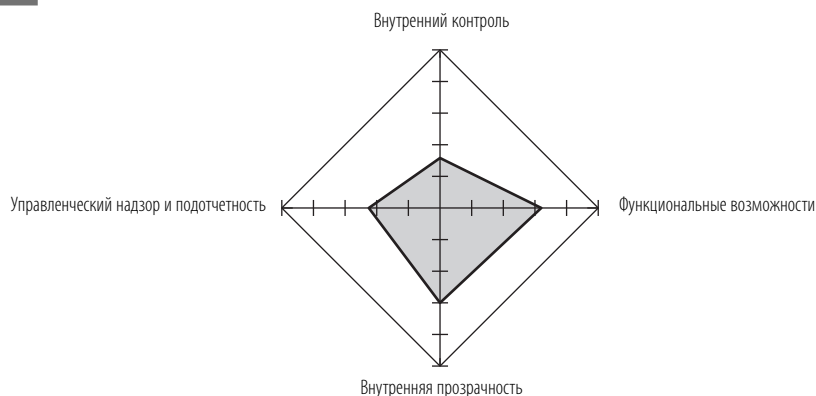
Несмотря на проводимые правительством Ганы реформы, проблема коррупции в сфере PFM сохраняет актуальность. Правительство страны стремится к расширению функциональных возможностей и предпринимает целый спектр действий, начиная с макроэкономических и структурных преобразований и заканчивая изменениями системы PFM. Тем не менее в отчете 2005 г. (African Peer Review Mechanism, 2005) масштабы коррупции в государственном секторе Ганы оцениваются как значительные и на национальном, и на региональном уровне. Значение индекса восприятия коррупции Transparency International для Ганы составляло в 2005 г. 3,5 на шкале от 0 до 10 баллов, где 0 — максимальный уровень восприятия коррупции, а 10 — минимальный¹². Административная коррупция в Гане проявляется в таких формах, как существование фиктивных работников, незаконное присвоение собственности в процессе приватизации, взяточничество, мошенничество в сфере закупок, а также общая утечка государственных средств в результате коррупции (Transparency International,

2003; U4 — Anticorruption Resource Center, 2002)¹³. Transparency International в Докладе о положении дел с коррупцией в мире за 2003 г. отметила, что в связи с неэффективностью контроля расходов, отчетности и делопроизводства в стране не удалось ограничить нецелевое использование государственных средств и прекратить хищения поступлений в адрес местных государственных органов.

В докладе по вопросу исполнения государственного бюджета Ганы за 2004 г. главный финансовый инспектор страны отметил ряд повторяющихся серьезных нарушений, связанных с «налоговым администрированием, неудовлетворительным управлением денежными средствами, а также неэффективными процедурами контроля закупок и движения запасов». Финансовый ущерб от этих нарушений за год, завершившийся 31 декабря 2004 г., был оценен в \$1,6 млн, что составляло 1,23% совокупных государственных расходов за 2004 г. Налоговые злоупотребления включали в себя неуплату отчислений на национальное развитие, неуплату рентного налога и неполное взимание пошлин. Количество нарушений в денежной сфере увеличилось с 2003 г. на 99,4%. Более трех пятых (61,5%) платежных операций осуществлялось без выдачи кассовых чеков и других подтверждающих документов. Кроме того, имели место факты растраты налоговых и других поступлений, нецелевого расходования средств, несвоевременного перечисления банками средств в консолидированный фонд и невозврата платежных поручений в казначейство. В сфере закупок допускались нарушения при приобретении товаров и ведении учета работы транспорта. Другие мошеннические действия были связаны с превышением расходов на заработную плату, непогашением кредитов и долгов, неуплатой обязательных отчислений (недоимки, невыплата авансов и неоплата счетов за коммунальные услуги). Кроме того, нарушались условия контрактов, включая их неисполнение и осуществление предоплаты без подписания контрактных документов.

В докладе главного финансового инспектора также указывалось на недостаточную прозрачность финансовой информации и ограниченное участие внешних сторон в процессе обеспечения подотчетности. По данным главного

Рис. 8.5. Оценка функционирования системы PFM Ганы



Источник: авторы.

финансового инспектора, за год, завершившийся 31 декабря 2004 г., в финансовой отчетности не были отражены гранты, полученные от доноров в 2004 г., на общую сумму 1453 млрд седи (82% совокупного объема грантов). Кроме того, в докладе отмечалось, что Министерство финансов в течение года без одобрения парламента выпустило и выкупило ценные бумаги на сумму 27 339 млрд седи и 24 032 млрд соответственно.

Укрепление системы PFM Ганы

Для снижения риска коррупции в сфере государственных расходов в Гане необходимо прежде всего усиливать внутренний контроль, управленческий надзор и подотчетность. Оценка системы PFM Ганы, проведенная в рамках PEFA в июне 2006 г., показала, что, несмотря на определенное улучшение ситуации, необходимо значительно повысить эффективность внутреннего контроля, управленческого контроля и надзора¹⁴. На рис. 8.5 представлена сравнительная оценка качества внутреннего контроля, функциональных возможностей, внутренней прозрачности и управленческого контроля и надзора в Гане. На фоне низких показателей внутреннего контроля, а также управленческого надзора и подотчетности Гана выглядит относительно неплохо по таким параметрам, как функциональные возможности и внутренняя прозрачность. Под руководством правительства страны в этих сферах после 2002 г. были достигнуты значительные успехи, однако потенциал для дальнейшего улучшения ситуации не исчерпан. Тем не менее для снижения риска коррупции и мошенничества в системе PFM Ганы необходимо в первую очередь сосредоточить усилия на совершенствовании механизмов внутреннего контроля, управленческого надзора и подотчетности и довести их эффективность до уровней, сопоставимых с остальными параметрами.

Самым слабым звеном в системе PFM Ганы является официальный институт внутреннего контроля. Хотя правительство страны уже создало механизмы внутреннего контроля, нужно существенно поднять уровень соблюдения норм и правил, регулирующих управление государственными финансами. Необходимо обеспечивать своевременность и всесторонность внутреннего аудита и выполнения руководством рекомендаций по результатам аудиторских проверок. Последний раз аудит в сфере оплаты труда проводился в 2003 г., и хотя в этой области удалось обеспечить достаточно эффективный контроль, главный финансовый инспектор зафиксировал несколько фактов нецелевого использования фондов заработной платы. Кроме того, осуществлению контроля за правильностью оплаты труда мешает слабость механизмов обеспечения безопасности.

Мероприятия по усилению внутреннего контроля необходимо проводить в следующих направлениях: реализация недавно вступивших в действие поправок к регулятивной базе PFM (в том числе в области закупок, финансового администрирования и внутреннего аудита); повышение квалификации аудиторов; расширение полномочий органов внутреннего аудита; разработка процедур выполнения аудиторских рекомендаций; совершенствование планирования и мониторинга программ налогового аудита и расследования случаев

мошенничества; повышение эффективности аудита оплаты труда; обеспечение своевременности и регулярности сверки счетов.

В докладе главного финансового инспектора отмечено, что основной причиной выявленных нарушений и общего пренебрежения финансовым регулированием являются недостатки в сферах управленческого надзора и подотчетности. Возможности руководителей высшего звена по выявлению и пресечению мошенничества ограничены. Иногда руководство реагирует на выводы аудиторов, однако формализованные процедуры выполнения аудиторских рекомендаций находятся в стадии разработки. Мероприятия по совершенствованию управленческого контроля и надзора за государственными расходами должны включать в себя обучение руководителей высшего и среднего звена всех министерств методам выявления мошеннических действий, создание и реализацию формальных механизмов освещения и расследования фактов мошенничества и применения дисциплинарных мер, а также реализацию формальных механизмов реагирования на выводы аудиторов.

Для повышения эффективности системы PFM и достижения устойчивых результатов реформирования важно обеспечить баланс в развитии функциональных возможностей, управленческого контроля, внутренней прозрачности и подотчетности. На фоне уже проводящихся мероприятий по усилению внутреннего контроля, управленческого надзора и подотчетности можно планировать шаги по расширению функциональных возможностей и повышению внутренней прозрачности финансовой информации. Одной из целей совершенствования функциональных возможностей системы PFM может быть своевременность утверждения бюджета. После 1957 г., когда Гана обрела независимость, бюджет 2006 г. стал первым из тех, что были утверждены парламентом страны до начала финансового года. Хотя некоторые данные (в том числе сам бюджет) публикуются в правительственном бюллетене *Ghana Gazette*, форма подачи бюджетной информации трудна для понимания, да и доступ населения к бюллетеню ограничен. Удобная форма, простота, своевременность и точность представления всей финансовой информации будет способствовать эффективному участию ключевых заинтересованных сторон в бюджетном процессе. Аналогичным образом необходимо обеспечить доступ парламентариям к докладам и оценкам, связанным с финансовыми последствиями и составом совокупных расходов, объемом совокупных доходов, просроченными платежами и совокупными финансовыми рисками прочих государственных структур.

Таким образом, для укрепления системы PFM Ганы следует проводить мероприятия, способствующие усилению внутреннего контроля, управленческого надзора и подотчетности. Необходимо расширить функциональные возможности (в частности, улучшить бюджетную классификацию, повысить собираемость налогов, усовершенствовать учет и управление денежными средствами). Также следует проводить обучение персонала, совершенствовать делопроизводство и отчетность, повышать качество бюджетной информации, качество и своевременность текущих и годовых отчетов. В среднесрочной перспективе следует рассмотреть возможность комплексных реформ с целью планирования и бюджета на несколько лет.

Расширение участия внешних сторон в бюджетном процессе

Итак, система PFM Ганы прежде всего нуждается в укреплении внутреннего контроля и управленческого надзора, однако параллельно с этим полезными могут оказаться усилия по повышению прозрачности и способности внешних сторон разбираться в финансовых вопросах и конструктивно участвовать в бюджетном процессе. Этому участию мешает недостаточная внешняя прозрачность бюджетных документов и финансовой отчетности, а также слабое знание бюджетного процесса. В межстрановом рейтинге International Budget Project Гана получила оценку выше среднего по показателю «доступность бюджетной документации для исполнительных органов». В то же время по таким параметрам, как «мониторинг и оценка отчетности» и «стимулирование участия общественности и законодателей», Гана оказалась ниже среднего уровня, что свидетельствует об отставании в этих сферах¹⁵. Сведения о фактических расходах не всегда направляются в парламент в соответствии с требованиями, а когда это происходит, за их точность нельзя поручиться. Бюджетные приоритеты, макрофинансовая политика и ограничения отражаются в документах недостаточно подробно, что препятствует плодотворному участию парламента (The International Budget Project, 2002).

Гражданское общество также не в полной мере понимает бюджетный процесс, а его институты слишком плохо организованы, чтобы эффективно участвовать в этом процессе. Существующие организации гражданского общества Ганы (такие как Информационный центр по бюджету в составе Объединенного центра социального развития) принимают участие в бюджетном процессе, однако недостаток ресурсов и слабое понимание бюджетного процесса мешают эффективному мониторингу государственных расходов¹⁶. Ограниченный доступ к бюджетной информации, представленной в удобной для понимания форме, также препятствует вовлечению общественных организаций.

Меры по расширению участия внешних сторон в бюджетном процессе могут быть направлены на повышение прозрачности и понятности финансовой информации и рост информированности законодателей и гражданского общества о бюджетном процессе.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Проблема коррупции в сфере PFM не нова, как и попытки ее обуздать. С течением времени были созданы различные процедуры и институты, играющие важную роль в борьбе с коррупцией. В настоящей главе представлен обзор форм коррупции, свойственных системам PFM, описан метод оценки уязвимых мест системы PFM на основе индикаторов и дана схема разработки стратегии антикоррупционных реформ.

Следующая задача — реализация реформ. Бюджетный процесс и антикоррупционные преобразования по своей сути носят политический характер. В силу политической чувствительности антикоррупционных реформ ощутимое и устойчивое влияние на масштабы мошенничества и коррупции могут оказать технические преобразования, направленные на оптимизацию систем и про-

цедур PFM. Например, совершенствование казначейской структуры может повысить эффективность противодействия коррупции, как бы оно ни называлось (техническая модернизация или антикоррупционная реформа).

Недавние исследования данных по 24 беднейшим странам с крупной задолженностью за 2001–2004 гг., проведенные Всемирным банком и Международным валютным фондом (МВФ) с использованием узкого набора индикаторов, свидетельствуют о слабости систем PFM во многих странах¹⁷. В процессе дальнейшей работы Всемирного банка в сотрудничестве с PEFA была предложена новая программа оценки успехов в сфере PFM¹⁸. В ее основе лежат три ключевых фактора: стратегия реформирования национальных систем PFM, координация деятельности доноров на уровне стран в поддержку этой стратегии и общая схема оценки эффективности систем PFM (индикаторы PEFA). Этот подход перспективен в плане улучшения мониторинга реальных результатов, достигнутых в сфере PFM, и способствует повышению качества систем PFM.

Очень важно, чтобы ожидания были реалистичными. Для создания отдельных эффективных институтов требуется время, а для формирования взаимосвязанных систем таких институтов времени требуется еще больше. По результатам совместных оценок Всемирного банка и МВФ беднейшие страны, вошедшие в выборку, в период с 2002 по 2004 г. повышали эффективность своих систем PFM в среднем на 3% в год. Развитие систем PFM зависит от существующих функциональных возможностей и конкретных условий. Хотя темпы проведения реформ в разных странах неодинаковы, постоянное повышение качества систем PFM со временем обеспечит сокращение коррупции в сфере управления государственными финансами.

КОММЕНТАРИИ

1. См. Klitgaard, Maclean-Abaroa, and Parris (2002, p. 2). Важно разделять политическую коррупцию и политическое давление (политический торг). В современном обществе политический торг лежит в основе всех политико-экономических изменений и составляет суть политики как таковой, поэтому его нельзя классифицировать как коррупцию. Примером политического давления могут служить события, произошедшие в Перу во время первого срока правления президента Фухимори, когда ресурсы по оказанию услуг были выведены из Лимы и городских территорий в сельские территории с целью создания базы для поддержки администрации и устранения исторически сложившегося неравенства в распределении ресурсов.
2. Усиление подотчетности невозможно лишь в случае конкретизации целевых показателей по расходам, с которыми впоследствии можно сопоставлять достигнутые результаты. Существует немало способов добиться этого, в том числе путем формирования бюджетов конкретных программ, бюджетов на основе принципа результативности и бюджетов, направленных на реализацию разработанной политики.
3. Наказания могут быть административными (увольнение, штраф, возмещение растраты) и уголовными (судебное преследование с последующим наложением штрафа или лишением свободы). Чтобы уголовные меры были

эффективными, необходимо слаженное функционирование всех элементов судебной системы — от прокуратуры до судов и тюрем. Однако меры административной ответственности также могут служить хорошим средством сдерживания — зачастую потеря работы и дохода сами по себе воспринимаются как слишком дорогая цена.

4. Институты — это официальные и неофициальные правила, которыми руководствуются организации и физические лица в своей деятельности в обществе (North, 1990, р. 3). Официальные правила закреплены в конституции, законах и нормативных актах, в контрактах и внутренних процедурах. Неофициальные правила по существу представляют собой сложившиеся ценности и нормы, которые определяют поведение должностных лиц.
5. В целом увеличение числа счетов затрудняет контроль расходов, усложняет консолидированную финансовую отчетность и проведение проверок. С точки зрения чистого управления денежными средствами большое число счетов не позволяет объединять остатки для выполнения платежных обязательств и заставляет привлекать заемные средства, хотя на некоторых счетах лежат свободные средства.
6. Например, при корректном и своевременном учете выставленных счетов интегрированная система должна фиксировать сроки оплаты и фактические даты платежей по всем счетам. Направив информационный запрос с целью сопоставления сроков, прошедших между получением счета и его оплатой, в зависимости от вида платежа, можно выявить несоответствия, которые необходимо расследовать. Кроме того, если совершению платежа должна предшествовать регистрация ассигнования средств, интегрированная система способна зафиксировать случаи, когда ассигнование средств и платежное поручение регистрировались в один и тот же день, что является основанием для проверки соответствующей операции. В обоих случаях информационные технологии позволяют ориентировать аудиторов на проверку наиболее сомнительных операций, тем самым повышая эффективность использования ограниченных аудиторских ресурсов.
7. Схема оценки и мониторинга национальных систем PFM была официально опубликована секретариатом PEFA в июне 2005 г. Индикаторы сгруппированы по пяти параметрам: внутренний контроль, управленческий контроль и надзор, внутренняя прозрачность и функциональные возможности (исходя из описания индикатора). Во многих случаях каждый индикатор отражает совокупность управленческого контроля, функциональных возможностей, внутренней прозрачности, внутренней и внешней подотчетности. Каждый из индикаторов привязан к тому параметру, который имеет наибольший удельный вес в данном описании. Индикаторы сгруппированы по четырем внутренним параметрам настоящего раздела следующим образом. Параметр «функциональные возможности» включает в себя следующие индикаторы: уровень систематизации бюджета (PI-5); предсказуемость наличия средств для финансирования расходов (PI-16); масштабы не отражаемых в отчетности действий правительства (PI-7); долгосрочная перспектива финансового планирования, политики расходов и бюджетной политики (PI-12); эффективность сбора налоговых платежей (PI-15); учет и управление денежными

остатками, задолженностью и гарантиями (PI-17). Параметр «внутренний контроль» включает в себя следующие индикаторы: эффективность механизмов регистрации налогоплательщиков и оценки налоговых поступлений (PI-14); эффективность контроля расходов на оплату труда (PI-18); эффективность внутреннего контроля расходов, не связанных с оплатой труда (PI-20); эффективность внутреннего аудита (PI-21); своевременность и регулярность сверки счетов (PI-22). Параметр «внутренняя прозрачность» включает в себя следующие индикаторы: прозрачность внутригосударственных финансовых взаимоотношений (PI-8); полнота информации, включаемой в бюджетную документацию (PI-6); упорядоченность и участие различных структур в ежегодном бюджетном процессе (PI-11); уровень конкуренции, эффективность использования ресурсов и контроль закупок (PI-19); наличие информации о ресурсах, полученных структурами по оказанию услуг (PI-23); качество и своевременность представления текущей бюджетной отчетности (PI-24); качество и своевременность представления годовой финансовой отчетности (PI-25). Параметр «управленческий контроль и надзор» включает в себя следующие индикаторы: совокупный объем расходов по сравнению с изначально утвержденным бюджетом (PI-1); постатейный объем расходов по сравнению с изначально утвержденным бюджетом (PI-2); совокупный объем доходов по сравнению с изначально утвержденным бюджетом (PI-3); объем запасов и мониторинг задолженности по оплате расходов (PI-4); контроль совокупных финансовых рисков, связанных с прочими структурами государственного сектора (PI-9). Рейтинги PEFA соответствуют числовым показателям со следующими значениями: D = 1; D+ = 1,5; A = 4. Рейтинги стандартизированы и суммированы для каждого параметра.

8. Среди практиков в области государственных финансов бытует мнение, что тем, кто занимается распределением государственных средств, нужно хорошо платить — возможно, даже больше, чем остальным государственным служащим, для уменьшения побудительных мотивов включиться в коррупционную деятельность. С точки зрения соблюдения закона возможность потери высокой зарплаты является существенным сдерживающим фактором для большинства людей, особенно в развивающихся странах, и угроза быть уволенным из-за получения одномоментной выгоды служит серьезным препятствием для коррупционной практики, если механизмы выявления нарушений и обеспечения подотчетности работают должным образом.
9. В ряде стран Центральной и Восточной Европы министр финансов лично подписывает каждую поправку к бюджету в период его исполнения, независимо от объемов поправки. Хотя такая система обеспечивает надлежащую подотчетность на высшем уровне, она не позволяет проводить тщательный анализ операции.
10. Согласно определению, бюджетные институты — это все правила и нормы, в соответствии с которыми осуществляется планирование, согласование и исполнение бюджета (Alesina and Perotti, 1996).
11. Свод законов США, титул 31.
12. Гана заняла 65-е место среди 159 стран, добровольно вошедших в данный рейтинг в 2005 г. В недавнем Докладе о глобальном мониторинге (World

Bank, 2006b) отмечено, что противодействие коррупции в Гане осуществляется более качественно по сравнению с другими государствами, входящими в Международную ассоциацию развития, тем не менее ей необходимо существенно повысить эффективность политики и оптимизировать структуру соответствующих ведомств.

13. В марте 2002 г. заместитель главного финансового инспектора Ганы сообщил, что за предыдущие два года в стране было выплачено свыше \$20 млн примерно 2000 фиктивным работникам. В качестве ответной меры министр финансов распорядился произвести фактический подсчет численности государственных служащих. Тем не менее в адрес правительства Ганы все чаще звучат упреки в неспособности противостоять коррупции в сфере государственной службы. В инаугурационном послании в 2002 г. президент Джон Куфуор пообещал учредить специальную структуру под непосредственным контролем президента, которая должна следить за соблюдением кодекса поведения государственных служащих. Ни эта структура, ни указанный кодекс поведения до сих пор не созданы. В 2002 г. бывший специальный уполномоченный Ганы по страхованию Сэмюэль Аппия-Ампофо был признан виновным в получении взятки в размере \$96 500 от брокера, представляющего интересы филиала американской страховой компании Aon. См. Transparency International (2003).
14. В 2002 и 2004 гг. была проведена оценка эффективности систем PFM беднейших стран с крупной задолженностью. По полученным данным, в 2004 г. ситуация существенно улучшилась по сравнению с 2002 г., когда Гана оказалась на последнем месте среди 23 других стран, вошедших в рейтинг. Государственные реформы, проведенные после оценки 2002 г., позволили значительно повысить эффективность систем PFM, которая определялась по ряду критериев. Для обеспечения всесторонней и детализированной оценки в основу индикаторов PEFA были положены адаптированные к беднейшим странам индикаторы. См. World Bank, IMF and the government of Ghana (2004).
15. Подразделение The International Budget Project создано в 1997 г. в Центре по бюджету и политическим приоритетам (американская негосударственная организация) для расширения возможностей гражданского общества по анализу и оказанию влияния на государственные бюджетные процессы, институты и результаты в мировом масштабе.
16. Подробнее см. <http://www.isodec.org.gh/budget-advocacy/index.html>.
17. См. World Bank — IMF Board HIPC Assessment Board Papers 2001, 2002, 2003 and 2005. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE>.
18. Подробнее см. <http://www.pefa.org>.

ЛИТЕРАТУРА

African Peer Review Mechanism. 2005. «Country Review Report of the Republic of Ghana.» New Partnership for Africa's Development (NEPAD). Midrand, South Africa.

- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes, and Ernesto Stein. 1999. «Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America.» Inter-American Development Bank Working Paper Series 394. Washington, DC (September).
- Alesina, Alberto, and Roberto Perotti. 1994. «The Political Economy of Budget Deficits.» NBER Working Paper 4637, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Alesina, Alberto, and Roberto Perotti. 1996. «Budget Institutions and Budget Deficits.» NBER Working Paper 5556. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Allen R., and D. Tommasi. 2001. *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transitions Countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Baldez, Lisa, and John Carey. 1999. «Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution.» *American Journal of Political Science*. 43 (1): 29–55.
- Brooke, Peter. 2003. «Study of Measures Used to Address Weaknesses in Public Financial Management Systems in the Context of Policy-based Support.» PEFA Secretariat, Washington, DC (April). <http://www.pefa.org>.
- Dorotinsky, William, and Katherine Barraclough. Forthcoming. «The Role of the Legislature in the Budget Drafting Process: A Comparative Review.»
- Dye, M. Kenneth, and Rick Stapenhurst. 1998. «Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption.» Economic Development Institute, World Bank, Washington, DC.
- Heilbrunn, John R. 2004. «Anticorruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?» World Bank Institute, Washington, DC.
- Her Majesty's Treasury (United Kingdom). 2005. «2004–2005 Fraud Report: An Analysis of Reported Fraud in Government Departments.» Her Majesty's Treasury, Norwich, United Kingdom.
- The International Budget Project. 2002. «Africa Fiscal Transparency: Ghana.» <http://www.internationalbudget.org/resources/GHANA.pdf>.
- Isaken, Jan. 2005. «The Budget Process and Corruption.» Utstein Anti-Corruption Resource Center at the Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway.
- Islam, Roumeen. 2002. *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington, DC: World Bank Institute.
- Klitgaard, R., R. Maclean-Abaroa, and H.L. Parris. 2000. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Oakland, CA: Institute for Contemporary Studies Press.
- Lambsdorff, J. G. 1999. «Corruption in Empirical Research: A Review.» Also published as a Transparency International Working Paper.
- Martinez-Vazquez, Jorge, F. Javier Arze, and Jameson Boex. 2004. «Corruption, Fiscal Policy, and Fiscal Management.» Working Paper fr1003, United States Agency for International Development, Washington, DC.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PEFA Secretariat. 2005. «Public Financial Management: Performance Measurement Framework.» World Bank, Washington, DC.

- Ramkumar, Vivek, and Warren Krafchik. 2005. «The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management.» The International Budget Project, Center for Budget and Policy Priorities, Washington, DC.
- Republic of Ghana. 2005. «Report of the Auditor-General on the Public Accounts of Ghana for the Year Ended 31 December 2004.» Accra.
- Santiso, Carlos. 2005. «Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America.» World Bank Institute, Washington, DC.
- Schick, Allen. 2002. «Can National Legislatures Gain Effective Voice in Budget Policy?» *OECD Journal on Budgeting* 1 (3): 15–42.
- Stapenhurst, Rick. 2004. «The Legislature and the Budget.» World Bank Institute, Washington, DC.
- Stapenhurst, Rick, V. Sahgal, W. Woodley, and Riccardo Pelizzo. 2005. «Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees.» Policy Research Working Paper 3613. World Bank, Washington, DC.
- Stapenhurst, Rick, and Jack Titsworth. 2001. «Features and Functions of Supreme Audit Institutions.» PREM Note 59, Poverty Reduction and Economic Management Network, World Bank, Washington, DC.
- Stein, Ernesto, E. Talvi, and A. Grisanti. 1998. «Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience.» NBER Working Paper 6358. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Transparency International. Various years. *Global Corruption Report*. London: Pluto Press. U4 (Ustein Anti-corruption Resource Center). 2002. «Ghana Internal Audit Report.»
- Tanzi, Vito. 1998. «Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures.» *IMF Staff Papers* 45 (4): 559–594.
- Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi. 1997. «Corruption, Public Investment, and Growth.» IMF Working Paper 97/139, International Monetary Fund, Washington, DC.
- World Bank. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Washington, DC: Oxford University Press and World Bank.
- World Bank. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2004. «Supporting and Strengthening Supreme Audit Institutions: A World Bank Strategy.» Financial Management Network, Operational Policy and Country Services, World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2005. «Punjab State: Note on the Workings of the Public Financial Management System.» Poverty Reduction and Economic Management Unit and South Asia Region, World Bank, Washington, DC.
- World Bank. n. d. «Responses to Corruption: The Role of the Media.» Youth for Good Governance Distance Learning Program Module, Washington, DC.
- World Bank. 2006b. *Global Monitoring Report 2006: Strengthening Mutual Accountability*. Washington, DC.
- World Bank, International Monetary Fund, and the government of Ghana. 2004. «Ghana: Public Expenditure Management Country Assessment and Action Plan.» World Bank, Washington, DC.

Коррупция в сфере государственных закупок*

Извечная проблема

ГЛЕНН УЭР, ШОН МОСС, ЭДГАРДО КАМПОС и ГРЕГОРИ НУН

Ставки в этой игре слишком высоки, и, несмотря на активизацию усилий по реформированию, во всем мире сфера государственных закупок остается источником повышенного коррупционного риска. Именно поэтому необходим сбалансированный подход к обузданию коррупции, основанный на понимании специфики каждого сектора экономики. Настоящая глава является важным вкладом в это дело.

Хуанита Олайя, руководитель Программы по прозрачности доходов,
Transparency International

Коррупция — общемировое бедствие, которое поражает как развитые, так и развивающиеся страны, и для ее обуздания необходимы постоянные усилия со стороны многих институтов и структур общества. Наиболее пагубное влияние коррупция оказывает на те низкоэффективные системы, которые хуже других способны предотвращать, выявлять и пресекать ее негативное воздействие (Transparency International, 2006). По оценкам Африканского Союза, примерно четверть ВВП Африки (или \$148 млрд) «ежегодно теряется в результате коррупции» (Thachuk, 2005, p. 149). В одной только Кении, по данным международных доноров, с 2002 г. в результате коррупции был расхищен почти \$1 млрд. Как сообщает Азиатский банк развития (ADB, 1998), на Филиппинах ущерб от коррупции за 20 лет составил порядка \$48 млрд. А в Латинской

* Настоящая глава не увидела бы свет без содействия Найши Нараянан, которая оказала неоценимую и своевременную исследовательскую помощь, и доктора Дайаны Нун, которая предоставила сведения по правовым и аналитическим аспектам.

Америке, по оценкам Межамериканского банка развития, в результате коррупции ежегодно утрачивается в среднем около 10% ВВП (Mora, 2004).

Эта социальная пандемия буквально поразила сферу государственных закупок. Коррупция наносит ущерб государственным финансам, негативно влияя на оказание общественных услуг, таких как строительство школ и предоставление качественной медицинской помощи. В конечном итоге она мешает борьбе с бедностью. По оценкам Transparency International, в мире ежегодно не менее \$400 млрд теряется в результате взяточничества и коррупции в области государственных закупок, что повышает государственные затраты на 20–25% (Transparency International, 2006a). Как отмечает Азиатский банк развития (ADB, 1998), в ряде стран Азии коррумпированность государственных закупок привела к увеличению расходов на приобретение товаров и услуг на 20–100%. А в Уганде годовой ущерб от коррупции оценивается приблизительно в \$107 млн, главным образом из-за коррумпированности сферы госзакупок (Mugazi, 2005).

Сектор государственных закупок особенно уязвим для коррупции из-за большого объема обращающихся в нем средств и специфической структурой расходов¹. В отличие от других ключевых статей национальных государственных расходов госзакупки, как правило, совершаются в рамках сравнительно небольшого количества крупных сделок. Обычно отдельно взятое государственное ведомство в год заключает несколько сотен сделок с целью осуществления закупок, наиболее масштабные из которых могут оцениваться в миллионы и даже миллиарды долларов. Расходы на оплату труда в государственном секторе, например, связаны с гораздо большим количеством мелких операций, каждая из которых менее привлекательна для потенциально коррумпированных чиновников.

Коррупционная уязвимость сферы госзакупок также усугубляется широкими дискреционными полномочиями государственных служащих, политиков и парламентариев в отношении программ закупок по сравнению с другими областями государственных расходов. Например, в рамках стандартного годового цикла планирования государственных инвестиций законодатели, путем голосования влияющие на принятие законопроектов о государственных расходах, фактически решают, строительство каких дорог и на какой территории будет финансироваться из государственной казны. Разумеется, парламентарии весьма заинтересованы в лоббировании популистских проектов в своих избирательных округах для стимулирования экономической деятельности и повышения шансов на переизбрание. Аналогичным образом чиновники высшего звена обычно определяют (зачастую под давлением тех же парламентариев), какой именно подрядчик получит контракт на строительство дороги, финансируемое из госказны, даже при проведении тендера на конкурентной основе. В том и другом случае именно индивидуальные дискреционные полномочия во много раз повышают коррупционные риски. В отличие от этого другие крупные статьи государственных расходов (такие как выплата заработной платы и погашение государственного долга) предусматривают прямые платежи в адрес получателей на основе установленных правил, практически не предполагая дискреционных полномочий. Коррупционные риски, присущие дискрецион-

ной власти, оказываются выше в развивающихся странах, где законодательная, регулятивная и институциональная база, предназначенная для ограничения дискреционных аспектов в сфере государственных закупок, слабее по сравнению с развитыми странами.

Учитывая стоящие на кону деньги, в секторе госзакупок зачастую развивается жесточайшая конкуренция между участниками тендеров, которые в значительной мере существуют за счет государственных контрактов. Зависимость многих частных компаний от госсектора существенно выше в развивающихся странах, где на долю государственных закупок может приходиться до 20% ВВП, где государство является крупнейшим экономическим субъектом, а частный сектор может быть сравнительно неразвитым. Большие объемы расходов, чрезмерные дискреционные полномочия, предоставляемые чиновникам, и присутствие зависимых частных подрядчиков — все это в совокупности создает благоприятную почву для коррупции в сфере госзакупок.

Причины и следствия коррупции в разных странах неодинаковы. В целом чем меньше у государства возможностей по предотвращению, выявлению и наказанию коррупции (в рамках системы сдержек и противовесов, контроля, мониторинга и активной реализации законов и норм), тем выше вероятность коррупционных проявлений. Большинство экспертов сходятся в том, что монопольная власть, широкие дискреционные полномочия, слабая подотчетность и низкая прозрачность увеличивают возможности для коррупционной практики (Klitgaard, 1998; Rose-Ackerman, 1978, 1999; Ware and Noone, 2003). Эти возможности коренятся в порочной системе побудительных мотивов, которая подталкивает отдельных людей (зачастую весьма способных) и целые структуры (как государственные, так и частные) к коррупционной деятельности.

Подобно хакеру, который способен проникнуть в компьютерную систему на многих участках сети, коррупционеры могут вторгаться в процесс осуществления закупок на разных этапах. Правительство США создало одну из самых совершенных систем госзакупок в мире. Регулируемая множеством законов и правил, контролируемая административными и законодательными органами, эта система управляет огромными бюджетами американских оборонных и исполнительных структур². Однако и в ней ежегодно фиксируются многочисленные факты коррупции. Один из недавних случаев был связан с высокопоставленной чиновницей Министерства обороны, признавшей себя виновной в тайных переговорах о получении места работы в ведущем оборонном подрядчике Boeing во время официальных переговоров о закупках продукции для американских ВВС на \$23 млрд, которые она вела в рамках своих должностных обязанностей (Merle and Markon, 2004; Merle, 2004). Стоимость сделки и та относительная легкость, с которой произошло преступное деяние, свидетельствуют о том, что даже самые передовые системы государственных закупок не застрахованы от проблем с контролем, особенно если этот контроль зависит от людей. Со своей стороны компания Boeing приняла на себя ответственность за допущенное правонарушение, согласилась уплатить штрафы в размере более \$600 млн и уволила финансового директора, который пошел на сделку с сотрудницей Министерства обороны³.

Чтобы контролировать коррупцию в сфере государственных закупок, необходимо прежде всего понимать процедуры госзакупок и какие методы могут эффективно снижать коррупционные риски. В настоящей главе анализируется воздействие коррупции на сектор госзакупок, идентифицируются индикаторы, способные указывать на существование коррупционных схем, и исследуются потенциальные уязвимые места в цепочке закупок. Кроме того, в главе идет речь о механизмах, способных предотвращать коррупцию в указанной сфере. В заключение обсуждается комплексная оценка коррупционной уязвимости в качестве нового, перспективного инструмента снижения риска коррупции в секторе государственных закупок.

ЦЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Чтобы государственные закупки были эффективными, они должны отвечать потребностям соответствующих субъектов, т. е. общества, государства и частного сектора. Система государственных закупок страны должна обеспечивать необходимый вклад в предоставление общественных услуг (обычно это товары, общественно значимые работы и услуги) при минимальных издержках и с приемлемым качеством. Для достижения этой цели большинство систем госзакупок имитируют работу рынка, в первую очередь путем обязательного проведения тендеров на конкурентной основе в отношении крупных закупок (так бывает не всегда; см., например, описание случая экстренных государственных закупок в приложении 9А). Реальная конкуренция позволяет стране эффективно использовать государственные средства — будь то внутренние доходы, иностранная финансовая помощь или кредиты — для развития инфраструктуры и человеческого капитала, сокращения бедности и повышения темпов экономического роста. В основе эффективной системы государственных закупок лежат несколько ключевых принципов⁴.

- Система должна строиться на правилах. Страны должны иметь четкую и полноценную законодательно-нормативную базу осуществления государственных закупок. Законы, инструкции, положения и правила должны обеспечивать справедливость (и восприниматься как справедливые всеми потенциальными подрядчиками) и, таким образом, препятствовать дискриминации (прежде всего в отношении к национальным и международным компаниям) и фаворитизму. Равенство подхода к претендентам в процессе государственных закупок способствует большей ясности и предсказуемости при заключении подрядов, что имеет ключевое значение для поощрения здоровой конкуренции.
- Система должна способствовать конкуренции при заключении государственных контрактов. В большинстве случаев конкуренция обеспечивает максимальное качество и минимальную стоимость, а оба эти фактора весьма желательны для эффективно действующей системы. В определенных обстоятельствах, однако, оптимальные результаты могут дать альтернативные способы заключения контрактов. Правила и инструкции должны четко определять те обстоятельства, в которых использование

альтернативных способов оправданно, и при этом ограничивать дискреционность решений об их применении.

- *Система должна обеспечивать прозрачность.* Процесс государственных закупок должен внушать обществу уверенность в том, что правительство действительно предоставляет гражданам легитимные услуги, а не повышает личное благосостояние чиновников и не служит узким частным интересам. Самый простой путь достижения этой цели — обеспечить прозрачность принятия решений на всем процессе госзакупок, т. е. продемонстрировать, что правительство ответственно расходует деньги налогоплательщиков. Прозрачность «подразумевает возможность для всех заинтересованных участников знать и понимать фактические методы и процедуры заключения и реализации контрактов. Для этого необходимо публиковать сведения, которые как минимум достаточны для информирования среднего участника о том, как должна работать система и как она работает в действительности» (Wittig, 2005, p. 111).
- *Система должна усиливать подотчетность.* Необходимо, чтобы чиновники несли ответственность за надлежащее исполнение правил и инструкций, регулирующих процесс государственных закупок, и за принимаемые решения. Подотчетность предполагает наличие эффективной системы санкций за нарушение установленных правил, действующей в рамках закона. Такая система предусматривает разработку надлежащих процедур внутреннего контроля и аудита, внедрение механизма рассмотрения жалоб, позволяющего претендентам опротестовывать те или иные решения, и создание необходимых структур административного и судебного надзора, наделенных полномочиями для применения коррективных мер.
- *Система должна быть экономичной.* Важнейший элемент имплицитного социального договора между правительством и гражданами заключается в том, что правительство должно расходовать налоговые поступления разумно и эффективно. Применительно к госзакупкам это означает, что правительство должно приобретать товары, работы и услуги по разумной цене и с приемлемым качеством, т. е. тратить средства с пользой.
- *Система должна быть эффективной.* Время — деньги, а упущенное время — потерянные деньги. Существующие правила и процедуры должны стимулировать завершение процесса закупки в приемлемые сроки, а также способствовать своевременной поставке приобретенных товаров, оказанию услуг и выполнению работ.

ФОРМЫ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Коррупционные схемы, возникающие в сфере государственных закупок в разных странах мира, зачастую схожи по форме, характеру и структуре (Ware and Noone, 2005). В данном разделе анализируются некоторые из наиболее распространенных коррупционных схем в секторе госзакупок и описываются сиг-

нализаторы, свидетельствующие о возможном использовании той или иной схемы⁵.

Взятки или откаты являются одним из самых характерных элементов коррупционных схем в сфере государственных закупок (Ware and Noone, 2005). Как правило, об откате можно говорить в тех случаях, когда компания, выигравшая государственный контракт, выплачивает некую сумму чиновнику (или чиновникам), который повлиял на заключение с компанией этого контракта, будь то добровольно или под давлением. Обычно размер отката составляет определенный процент от стоимости контракта. В условиях разгула коррупции откат становится дополнительной статьей затрат, которую должны учитывать все участники тендеров на получение государственных заказов, что делает эту схему еще более коварной. Так, авторы в свое время сумели выявить существование тщательно разработанных «соглашений о разделе комиссионных» между транснациональными компаниями, участвующими в совместных предприятиях. В соответствии с этими соглашениями средства на откаты распределялись между партнерами, исходя из размера их доли в капитале компании. Претенденты платят откаты, чтобы повлиять на процесс принятия решений по госзакупкам и чтобы незамедлительно получить прямые выгоды (Volcker Committee, 2005b). Например, проект по развитию городского транспорта в Африке стоимостью свыше \$100 млн был отклонен после того, как аналитики одной из международных финансовых организаций выявили наличие системной коррупции. Чиновники, причастные к схеме, использовали свои полномочия по контролю процесса госзакупок для вымогательства взяток у подрядчиков, согласившихся участвовать в проекте и коррупционной схеме.

Схема 1: посредники по откатам

Откаты в крупных проектах государственных закупок обычно передаются через лиц, имеющих тесные связи с каждой из участвующих в схеме сторон. В роли этих так называемых посредников по откатам нередко выступают местные агенты, представители или партнеры по совместному предприятию иностранной компании, стремящейся получить государственный контракт. Местные представители или «агенты по развитию бизнеса», как их часто называют, являются одним из традиционных субъектов международных экономических отношений. К их услугам прибегают многие крупные компании, планирующие заняться бизнесом в той стране, где у них нет своего представительства. Обычно компания пользуется содействием агента для продвижения на рынок, дистрибуции или перепродажи своих товаров и услуг. Благодаря опыту, знанию местных реалий и наличию связей агенты оказывают неоценимую помощь компаниям, стремящимся выйти на новые рынки.

Кроме того, иностранные компании прибегают к услугам местных агентов для поддержки участия в тендерах на получение контрактов по госзакупкам. Как правило, агент представляет иностранную компанию в данном регионе, получает тендерную документацию, направляет необходимые финансовые и технические предложения и посещает все встречи, связанные с осуществлением госзакупок, включая предтендерные заседания и публичные вскрытия

предложений. Благодаря использованию местного агента иностранная компания избавляет себя от необходимости иметь постоянное присутствие в стране покупателя.

Однако местные агенты также способны выступать в роли посредников по откатам⁶. В коррупционных сделках местному агенту платят вознаграждение за «захват» контракта для иностранного соискателя путем воздействия на местных чиновников, в том числе с помощью откатов. Премия за успех может включаться в условия агентского соглашения между иностранной компанией и местным агентом, являясь мощным стимулом для последнего и побуждая его действовать как можно активнее, чтобы помочь зарубежному претенденту выиграть контракт.

Такая структура побудительных мотивов создает благоприятную почву для коррупции. Местные агенты нередко отдают часть своей премии за успех чиновникам, предоставляющим контракты. Размеры премий могут варьировать от нескольких процентов до значительной доли стоимости контракта. Возможности осуществляющих закупки государственных органов по выявлению таких противоправных сделок часто ограничены в силу того, что подписание агентского соглашения между иностранной компанией и агентом является законной и привычной практикой⁷. На практике функция агента может сводиться лишь к созданию легального канала для передачи денег между иностранным соискателем и чиновниками, отвечающими за заключение контрактов⁸. Но даже если международная компания прямо не наделяет местного агента правом давать взятки, она готова закрыть глаза на те методы ведения бизнеса (включая подкуп), которые вынужден применять агент для получения контракта. Международная компания может пользоваться услугами агента лишь с тем, чтобы самой избежать вовлечения в коррупционную практику. Это особенно актуально для международных фирм, зарегистрированных в государствах, законодательство которых запрещает и наказывает подкуп иностранных должностных лиц. Бывает также, что иностранная компания нанимает местного агента для решения не противоречащих закону маркетинговых задач, не подозревая, что агент участвует в коррупционных действиях, чтобы помочь ей получить нужный контракт.

Вот недавний случай, о котором сообщила Transparency International (2006b). Одна из американских производственных компаний привлекла в качестве местного агента фирму, принадлежащую сыну влиятельного чиновника, для оказания содействия в получении государственных контрактов в стране агента. Поначалу американской компании не было известно о связях между местным агентом и чиновниками и о том, что этот агент делится вознаграждением с госслужащими, отвечающими за заключение контракта. Однако благодаря эффективной процедуре внутреннего контроля были выявлены признаки, свидетельствующие о наличии у агента связей с чиновниками. Результатом стала судебная экспертиза и расторжение договора с местным агентом⁹.

Координаторам проектов, участвующим в процессе государственных закупок, следует знать характерные сигнализаторы, которые могут указывать на использование откатов.

- Отбор участников тендера проводится ненадлежащим образом. Например, контракты регулярно предоставляются одному и тому же подрядчику без конкурса, зачастую по ценам выше рыночных.
- К заключению контракта без необходимости привлекается посредник или местный агент.
- Чиновники, участвующие в процессе госзакупок, принимают от претендентов на контракты или их местных агентов неподобающие подношения (например, в виде дорогих обедов или подарков).
- Государственные служащие, отвечающие за контроль и осуществление госзакупок, обладают подозрительно большим состоянием неизвестного происхождения (особенно в странах с низким уровнем зарплаты в государственном секторе).
- В местном сообществе чиновники считаются вымогателями и взяточниками.
- Несмотря на неполное или ненадлежащее исполнение подрядчиком государственного контракта, он снова получает аналогичные контракты.
- Бывшие госслужащие выступают в роли подрядчиков государственного учреждения по проектам, которые они ранее курировали, либо в роли местных агентов иностранного соискателя контракта, предоставляемого этим учреждением или в рамках такого проекта.
- Между подрядчиками или местными агентами и госслужащими, курирующими государственные закупки, существуют тесные личные связи, в том числе родственные.

Схема 2: махинации с тендерными предложениями

О махинациях с тендерными предложениями речь идет в тех случаях, когда публичный тендер, который призван обеспечить открытую и честную конкуренцию между всеми заинтересованными участниками, становится объектом манипулирования, в результате чего выигрывает заранее выбранный претендент¹⁰. Бывает, что в манипуляциях участвуют некоторые или все участники тендера без ведома государственных служащих, отвечающих за его проведение. В других случаях в манипуляциях активно участвуют госслужащие при добровольном или вынужденном содействии некоторых или всех претендентов¹¹.

Махинации с тендерными предложениями могут приобретать изощренные формы¹². Например, определенные разделы тендерной документации (технические условия или квалификационные требования) могут содержать такие положения, удовлетворить которым способен лишь один вид продукции — в этом случае все предложения конкурентов будут отклонены. Или же контракт может быть составлен таким образом, чтобы лишь один претендент прошел квалификационный отбор, а все другие выбыли из борьбы. Например, Transparency International (2006b) сообщила о случае, когда тендерная документация на получение контракта на издание учебника предусматривала использование специальной бумаги, однако по итогам расследования выяснилось, что реальной

необходимости в этом не было и что только один привилегированный участник тендера имел доступ к такой бумаге.

В других случаях привилегированному претенденту могут предоставлять инсайдерскую информацию, недоступную для всех прочих участников, что позволяет ему предложить самую низкую цену. Также возможен вариант, когда государственные служащие, проводящие публичный тендер, предоставляют фавориту доступ к тендерной документации до ее официального распространения, благодаря чему у него оказывается больше времени на подготовку предложения по сравнению с другими претендентами. Ниже кратко описаны пять распространенных схем махинаций с тендерными предложениями, выявленных сотрудниками правоохранительных органов в ходе расследований по фактам мошенничества и коррупции в сфере госзакупок.

Блокирование тендерных предложений

Один или несколько конкурентов отказываются от участия в тендере добровольно или под давлением со стороны другого претендента или государственного служащего, соглашаясь не подавать или отозвать ранее поданное предложение, чтобы дать возможность победить нужному участнику. В обмен отказник может рассчитывать на получение субподряда у победителя или отступных за согласие не участвовать в тендере.

Подача неконкурирующих тендерных предложений

Соучастники сговора подают формальные тендерные предложения, содержащие сознательно завышенную цену или заведомо не соответствующие требованиям тендера, чтобы обеспечить победу предпочтительному претенденту. Как правило, в этом случае победитель гарантирует проигравшим определенную компенсацию. Например, они могут получить небольшую долю «премии» по контракту, которая появляется благодаря сговору. Формальные предложения подаются, чтобы создать видимость реальной конкуренции в рамках публичного тендера.

Установление очередности при подаче тендерных предложений

Участники сговора подают тендерные предложения, однако по предварительной договоренности каждый из них по очереди предлагает самую низкую цену для одного из связанных друг с другом контрактов. Не так давно проводились несколько строительных тендеров в рамках проекта по восстановлению сельских дорог в четырех отдаленных провинциях небольшой азиатской страны. При этом выяснилось, что четыре местных подрядчика договорились поделить между собой контракты. Поскольку работы должны были проводиться в сельской местности, эти компании хорошо знали друг друга, а в связи с географической удаленностью проекта и незначительной стоимостью контрактов подрядчики из других провинций не проявили заинтересованности в борьбе за них. Это позволило фирмам, вступившим в сговор, установить очередность при подаче тендерных предложений.

Распределение клиентов или рынков

Соучастники сговора заранее делят между собой клиентов или территории своего присутствия. В результате они не участвуют в тендерах друг против друга или подают формальные, неконкурирующие предложения в тех случаях, когда тендер проводится не их клиентом или не на их территории. Эта схема наиболее распространена в секторе услуг и может предусматривать установление фиксированных цен на услуги вместо конкурентных (USDOJ, n. d.).

Сознательное занижение первоначальной цены

В данном случае компания-фаворит в своей заявке предлагает самую низкую цену, но чиновник, отвечающий за заключение контракта, знает, что впоследствии его стоимость будет увеличена, чтобы победитель тендера смог выполнить работу и увеличить прибыль и поделиться ею с ним. Эта схема неизбежно связана со злоупотреблением процедурой рассмотрения заявок на изменение условий контракта. В подобных случаях участник-фаворит сознательно занижает первоначальную цену тендерного предложения, зная или предполагая, что в конечном итоге сможет компенсировать это за счет изменений условий контракта, которые будут одобрены участвующим в схеме чиновником. Изменения существенно влияют на стоимость контракта. В одном из недавних строительных проектов подрядчик сумел поднять цену контракта, направив соответствующую заявку. В ней указывалось, что по итогам проверки, проведенной на объекте после начала работ, неожиданно обнаружились обстоятельства, не предусмотренные техническими условиями тендерной документации. Чиновники, курирующие проект, одобрили заявку в обмен на вознаграждение за упрощение формальностей.

Сигнализаторы махинаций с тендерными предложениями

Ниже приводятся некоторые характерные признаки махинаций с тендерными предложениями, выявленные сотрудниками правоохранительных органов.

- Разные участники тендера подают полностью или частично совпадающие предложения.
- Цены, указанные во всех поданных предложениях, значительно превышают рассчитанную заказчиком стоимость контракта или стоимость предложений, подававшихся теми же претендентами по аналогичным проектам или в других регионах.
- Победитель тендера передает на субподряд часть предусмотренных контрактом работ одному или нескольким проигравшим участникам с ведома или без ведома клиента.
- Имеются признаки физического исправления одного или нескольких тендерных предложений, особенно непосредственно перед или после их подачи.
- Цены на те или иные позиции, предлагаемые некоторыми участниками, существенно и неоправданно выше цен, предлагаемых другими претен-

дентами. Это распространенный способ сокрытия излишков прибыли победителя тендера, которые впоследствии идут на уплату взяток чиновникам, предоставившим контракт.

- Разрыв между ценой предложения победителя и остальных претендентов слишком велик. Это может свидетельствовать о том, что всем, кроме победившего участника, было рекомендовано указать в заявках цену выше определенного уровня.
- Цены предложений участников различаются на одну и ту же величину (например, цена предложения победителя плюс 1% или 2%).
- Один и тот же претендент предлагает разные цены по одинаковым позициям для различных контрактов, выставленных на тендер с небольшим временным интервалом.
- В тендерных предложениях имеются признаки сговора. Например, предложения разных претендентов написаны одним и тем же почерком или находятся в одинаковых конвертах, содержат схожие математические или орфографические ошибки или одинаковую контактную информацию (номера телефонов, факсов и т. п.).
- Прошедшие квалификационный отбор претенденты отказываются от участия в тендере, особенно если первоначально они проявили заинтересованность (например, подали заявку на прохождение предварительного отбора). Это может свидетельствовать о том, что заказчик или другой претендент «убедил» их отказаться от участия в тендере.
- В случае повторного проведения тендера на получение контракта (например, если все предложения, поданные первоначально, оказались неприемлемыми) порядок расстановки претендентов после подачи новых предложений остается прежним или часть претендентов не подают новые предложения.
- В случае повторного проведения тендера большинство претендентов существенно повышают цены на некоторые позиции по сравнению с первоначальными, даже при отсутствии роста себестоимости.
- Цены загадочным образом снижаются с появлением нового участника публичного тендера. Это может свидетельствовать том, что претенденты договорились между собой об искусственном завышении цен в отсутствие конкуренции со стороны участника, не входившего в сговор (USDOJ, p. d.)¹³.

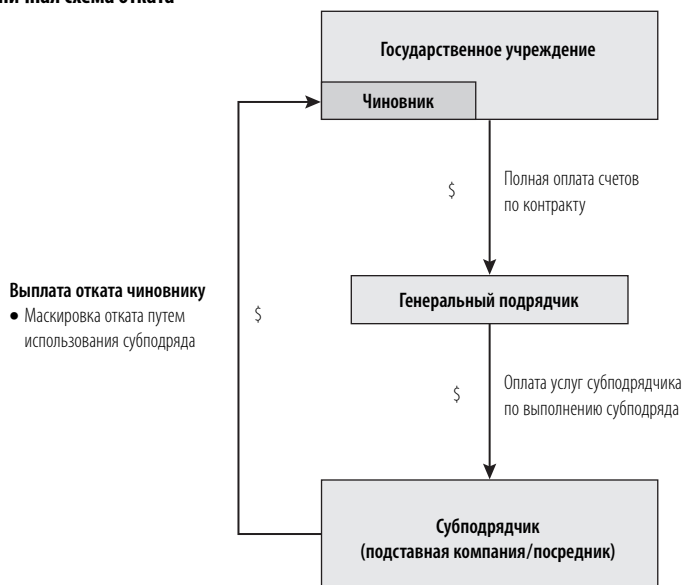
Следует отметить, что махинации с тендерными предложениями характерны не только для развивающихся стран — это уязвимое место всех систем государственных закупок. Так, в Нью-Йорке 11 чиновников, курирующих средние школы, были арестованы за получение откатов и махинации в ходе тендеров на обслуживание школ. Они имитировали конкуренцию, заставляя заранее выбранного претендента подавать фиктивные заявки от имени других участников, чтобы соблюсти правила, согласно которым для признания тендера состоявшимся необходимо наличие как минимум трех конкурирующих

тендерных предложений. Откаты, которые получали чиновники, составляли 10% от стоимости контракта (New York State, Office of Attorney General Eliot Spitzer, 2001).

Схема 3: использование подставных или фиктивных компаний

Коррупцированные государственные служащие нередко используют подставные или фиктивные компании, обычно в сочетании с другими схемами (такими как откаты), для маскировки незаконного влияния на заключение находящихся в их компетенции контрактов (см. рис. 9.1). Использование подставной компании позволяет коррупционному чиновнику манипулировать проведением тендера и оказывать давление на других, реальных участников с тем, чтобы обеспечить победу своей подставной компании и получить незаконную выгоду. Часто такой чиновник и не рассчитывает на то, что эта компания исполнит контракт. Типичным приемом в такой ситуации является поставка заказчику по контракту старого, бывшего в употреблении или отремонтированного оборудования, а в ряде случаев товары и услуги могут не поставляться вообще.

Рис. 9.1. Типичная схема отката



Источник: авторы.

Как вариант подставная компания может выступать в роли субподрядчика генерального подрядчика, а фактически действовать в качестве посредника между генеральным подрядчиком и коррупционным государственным служащим. В этом случае субподряд камуфлирует откат, выплачиваемый генеральным подрядчиком чиновнику, и никаких реальных работ в рамках субподряда

не производится. Генерального подрядчика могут принудить к участию в такой схеме; к тому же коррумпированный чиновник, вымогающий взятку, нередко обладает контролем над оплатой счетов генподрядчика. Таким образом, чиновник оказывает услугу генподрядчику, гарантируя ему своевременную, полную и безоговорочную оплату счетов и тем самым позволяя выплатить взятку под прикрытием субподряда.

Денежные расчеты легко можно замаскировать в соглашениях с фиктивной компанией-субподрядчиком, которые представляют собой механизм для отмыwania денег или перевода их за рубеж. В деле, которое расследовал один из авторов, западноафриканская компания выступала в роли посредника местного чиновника. Чтобы закамуфлировать и легализовать откат, посредник заключил договор субподряда с генеральным подрядчиком (непосредственным взяткодателем) — известной европейской компанией. Субподрядчик выставил генеральному подрядчику счет за предоставление «технических данных» в размере 30% от стоимости контракта. Впоследствии выяснилось, что эти деньги субподрядчик передавал чиновникам, курирующим госзакупки. Генеральный подрядчик оплатил счет, однако никаких «технических данных» не получил. На вопрос следователей о цели этого платежа руководители европейской компании ответили, что «здесь так принято делать бизнес», и от дальнейших комментариев отказались.

Подставные компании могут образовывать целые цепочки, что крайне затрудняет выявление конечного бенефициара. Эта задача становится еще более сложной, когда подставная компания или компании создаются в так называемых «закрытых юрисдикциях», где сведения о структуре собственности могут охраняться законами о неприкосновенности частной жизни¹⁴. В недавнем докладе Главного бюджетно-контрольного управления США (GAO, 2006, pp. 30–31) говорится о роли фиктивных компаний в преступной деятельности: «Сотрудники правоохранительных органов и другие источники указывают на то, что фиктивные компании стали распространенным средством, облегчающим проведение преступной деятельности, особенно по отмыванию денег».

Возможно, самый яркий пример активного использования подставных компаний связан с получившим широкую огласку исследованием в отношении программы ООН «Нефть в обмен на продовольствие», которое провела комиссия Волкера (Volcker Committee, 2005a). Высокопоставленные иракские чиновники в период правления Саддама Хусейна создали десятки подставных компаний для расхищения средств, направляемых на гуманитарные цели, и использования их в интересах режима. В частности, через подставные компании средства направлялись на закупку оружия, финансирование разведывательной службы и оказание иной поддержки режиму Саддама Хусейна (U. S. Department of the Treasury, 2004).

Во многих развивающихся странах сложилась практика заключения государственных контрактов с законными компаниям, принадлежащим влиятельным семейным кланам, членами которых могут являться государственные служащие. Зачастую сведения о владельцах таких компаний общеизвестны, и заключение с ними контрактов не обязательно держится в секрете¹⁵. Од-

нако благодаря своим связям с высшими эшелонами власти эти структуры способны направлять государственные средства на осуществление проектов, не имеющих реального общественного значения¹⁶. В деле, которое расследовал один из авторов, руководитель проекта развития городского транспорта предоставил несколько контрактов консалтинговой фирме, главным собственником которой являлся он сам. Еще более поражает то, что он даже не пытался скрыть принадлежность этой консалтинговой фирмы, а государственные контролеры проекта не удосужились провести проверку, чтобы воспрепятствовать такой схеме заключения контрактов (Transparency International, 2006b).

Ниже приводятся некоторые сигнализаторы, указывающие на наличие фиктивных или подставных компаний.

- Неизвестные компании, не имеющие опыта реализации государственных контрактов, выступают в роли субподрядчиков иностранных или местных генеральных подрядчиков по проекту.
- Компания-субподрядчик зарегистрирована в закрытой юрисдикции.
- Платежи осуществляются переводом средств на счета компаний, зарегистрированных в закрытой юрисдикции.
- Структура собственности компании-субподрядчика непрозрачна.
- Владельцами компании-субподрядчика являются не физические лица, а юридические фирмы или посредники по регистрации. Такое оформление может использоваться для сокрытия сведений о физических лицах, получающих доходы от деятельности компании-субподрядчика.
- Компания-субподрядчик не располагает корпоративной недвижимостью (например, не имеет собственного здания штаб-квартиры).
- Номер телефона, указанный компанией-субподрядчиком, установлен в жилом помещении или принадлежит службе ответа на телефонные звонки.
- Компании, регулярно получающие государственные контракты (в том числе крупные), имеют непрозрачную структуру собственности.
- Владельцами или руководителями компаний, получающих государственные контракты, являются родственники высокопоставленных государственных служащих.
- Чиновники регулярно посещают штаб-квартиру компании.

Прочие схемы

Откаты являются основной формой коррупции в сфере государственных закупок, однако существуют и другие схемы, которые, хотя и не предусматривают откатов, так или иначе связаны с махинациями в целях извлечения личной выгоды. Следует отметить, что некоторые коррупционные схемы, имеющие косвенное отношение к государственным закупкам, касаются нецелевого расходования государственных средств (см. приложение 9B).

Искажение фактических данных

Чиновники могут нарушать установленную процедуру госзакупок и расхищать государственные средства путем простого искажения фактических данных. Они могут вступать в сговор с каким-либо претендентом и обеспечивать ему победу в публичном тендере, который иначе он не смог бы выиграть.

В ходе недавнего публичного тендера в одной из азиатских стран председатель комитета по оценке тендерных предложений (представитель государственного ведомства) вступил в сговор с коррумпированным претендентом с целью получения \$56 000 при торгах по контракту на поставку оборудования по двум лотам. Для этого претенденту разрешили отозвать первоначальное тендерное предложение, поданное в положенный срок, и заменить его предложением с более высокой ценой, которое победило в конкурсе.

В таблице 9.1 показан принцип работы этой схемы. Претендент А коррумпирован. Цена первоначального тендерного предложения, которое претендент А представил до истечения срока подачи предложений по лоту 2, составляла \$91 168. Комитет по оценке тендерных предложений пришел к выводу, что предложение претендента В по этому лоту технически неприемлемо, поскольку его оборудование не соответствует техническим условиям тендерной документации. В результате предложение претендента В по лоту 2 было справедливо отклонено. В связи с этим возникла разница в размере \$57 372 между ценой претендента А и ценой ближайшего предложения, поданного претендентом С (\$148 540 минус \$91 168). Председатель комитета по оценке тендерных предложений, воспользовавшись сложившейся ситуацией, вступил в сговор с претендентом А, позволил ему отозвать первоначальное предложение и в нарушение правил подать новое, с ценой \$147 168, через несколько дней после истечения срока подачи предложений. В отчете об итогах оценки тендерных предложений, который был направлен на согласование в государственные органы, о первоначальном предложении претендента А ничего не говорилось — в документе было зафиксировано лишь его второе предложение с более высокой ценой. Чтобы замаскировать факт мошенничества, коррумпированный государственный служащий не стал вести письменный протокол заседания по вскрытию предложений, на котором оглашались заявленные претендентами цены, в том числе и цена первоначального предложения претендента А.

Таблица 9.1. Дискреционные полномочия и коррупция при проведении тендеров

Цены первоначальных тендерных предложений

Претендент	Предложенная цена, \$			Залог, \$	Размер залога, % от предложенной цены
	Лот 1	Лот 2	Всего		
Претендент А	81 176	91 168	172 344	3446,88	2,00
Претендент В	100 105	112 056	212 161	4300,00	2,03
Претендент С	—	148 540	148 540	3000,00	2,02
Претендент D	58 120	163 907	222 027	4441,00	2,00

Отчет об итогах оценки тендерных предложений, направленный на согласование в государственные органы

Претендент	Предложенная цена, \$			Залог, \$	Размер залога, % от предложенной цены
	Лот 1	Лот 2	Всего		
Претендент А	100 105	112 056	212 161	4300,00	2,03
Претендент В	81 176	147 168	228 344	3446,88	1,51
Претендент С	—	148 540	148 540	3000,00	2,02
Претендент D	58 120	163 907	222 027	4441,00	2,00

Сумма присвоенных государственных средств: \$56 000.

Источник: реконструкция, выполненная авторами на основе конфиденциальных сведений и документов.

В данном случае имелся явный сигнализатор мошенничества, на который государственные органы не обратили внимания. Тендерная документация требовала подкреплять каждое предложение залогом в размере 2% от совокупной цены по двум лотам. Первоначальное предложение претендента А имело совокупную цену \$172 344 и залог \$3446,88. Данный залог был правильно отражен в отчете об итогах оценки тендерных предложений, который был подготовлен тендерным комитетом и согласован государственными органами. Однако после подачи претендентом А нового предложения по лоту 2 совокупная цена возросла до \$228 344. Ей соответствует залог в размере \$4566,88 (2% от \$228 344). К сожалению, представители государственных органов не заметили этого несоответствия в отчете об итогах оценки тендерных предложений и одобрили заключение контракта, дав возможность коррумпированному чиновнику и претенденту А довести мошенническую операцию до конца. Лишь позже, когда один из претендентов подал жалобу, государственные органы разоблачили мошенников.

Ниже приводятся некоторые сигнализаторы, указывающие на преднамеренное искажение фактических данных.

- Орган, осуществляющий закупки, не ведет письменные протоколы публичного вскрытия предложений.
- Оригиналы протоколов публичного вскрытия предложений не подписаны всеми членами тендерного комитета или представителями претендентов, присутствовавшими на заседании.
- Велик интервал между публичным вскрытием предложений и рассылкой протоколов заседания в адрес всех претендентов.
- Орган, осуществляющий закупки, не документирует должным образом процесс закупок (письменный отчет об итогах оценки тендерных предложений, протокол публичного вскрытия предложений, копии поданных предложений и копии переписки с претендентами).
- Поданные тендерные предложения содержат исправления, вычеркивания или междустрочные вставки, изменяющие смысл ключевой информации

(например, о ценах или сроках действия предложения). При этом порой невозможно установить, когда сделаны эти исправления — до или после подачи тендерного предложения.

КОРРУПЦИОННЫЕ УЯЗВИМОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Как показано в предыдущем разделе, коррупция в сфере государственных закупок может приобретать разные формы. Очень часто коррупционные схемы взаимосвязаны и дополняют друг друга, что повышает их жизнеспособность и затрудняет борьбу с ними. Продуманный и хорошо регулируемый механизм способен обеспечить снижение коррупционного риска, однако ни одна система государственных закупок не застрахована полностью от коррупции. Подобно компьютерной программе, эта система может иметь структурные пробелы или изъяны, позволяющие коррупции внедряться в процесс осуществления госзакупок¹⁷. В системе государственных закупок есть немало точек проникновения, каждая из которых защищена чувствительным к внешним воздействиям механизмом, подобно «заплаткам», не позволяющим хакеру внедриться в компьютерную программу¹⁸. Брешки могут возникать непредумышленно или, в худшем варианте, намеренно создаваться коррумпированными чиновниками для последующего использования.

Чтобы свести к минимуму риск коррупции, государственным служащим необходимо изучить систему государственных закупок и выявить потенциально уязвимые места. В настоящем разделе описаны четыре стадии процесса государственных закупок с указанием потенциальных уязвимостей, характерных для каждой из них. Идентификация уязвимостей позволяет разработать коррективные меры и механизмы контроля, способные укрепить систему госзакупок и снизить риск коррупции¹⁹. Также в разделе представлены индикаторы коррупционных рисков, соответствующие различным уязвимым местам. Определить эти индикаторы позволил обширный опыт Всемирного банка по предотвращению, выявлению, пресечению и расследованию фактов коррупции в реализуемых проектах. Банк провел множество расследований и на основе полученного опыта определил сигнальные индикаторы, на которые необходимо обращать внимание на протяжении жизненного цикла проекта²⁰. Многие из этих индикаторов проявляются в ходе расследований независимо от страны и отрасли.

Как правило, в процессе государственных закупок выделяют следующие четыре стадии: выбор и планирование проекта; объявление тендера, предварительный квалификационный отбор, подготовка тендерной документации и подача тендерных предложений; оценка тендерных предложений, последующий квалификационный отбор и заключение контракта; реализация, административное сопровождение и контроль исполнения контракта.

Выбор и планирование проекта

На данной стадии осуществляется выбор проектов и определение источников их финансирования. Эта предварительная стадия задает тон всему процессу. В ряде стран государственные проекты становятся объектом политического

влияния. Например, при выборе проектов дорожного строительства нередко ощущается серьезное воздействие со стороны политиков, которые используют свои полномочия по согласованию годовых ведомственных бюджетов для оказания давления на заказчика (как правило, это министерство общественных работ или министерство транспорта) с целью включения лоббируемых проектов в проект ведомственного бюджета. Таким образом, выбор дорожных проектов диктуется не столько потребностями транспортной системы, сколько политической целесообразностью, ибо эти проекты служат источником финансирования избирательных кампаний. Такая изначальная подмена приоритетов может создавать предпосылки для тендерных махинаций или сговора на последующих стадиях (см. главу 5). Включение в бюджет гарантирует проекту необходимое финансирование, а в результате тендерных махинаций или сговора средства перенаправляются на реализацию политических и иных непредусмотренных целей.

Ниже перечислены сигнальные индикаторы, указывающие на необходимость дополнительного анализа ситуации до перехода к следующему этапу.

- Отсутствуют четкие объективные критерии отбора проектов.
- Место осуществления проекта, связанного с выполнением физических работ, не обусловлено явной общественной необходимостью, или проект состоит из множества мелких компонентов, не обеспечивающих экономию от масштаба.
- Правительство не располагает достаточными возможностями для контроля деятельности децентрализованных структур, отвечающих за проведение государственных закупок.
- План государственных закупок рассчитан прежде всего на участие национальных подрядчиков, не предусматривая проведения тендеров на международном уровне.
- В плане проекта не предусмотрены меры по противодействию коррупции.
- Предварительная смета идет вразрез с рыночными расценками.
- Наиболее экономичные варианты не рассматриваются.

Объявление тендера, предварительный квалификационный отбор, подготовка тендерной документации и подача тендерных предложений

Вторая стадия процесса государственных закупок начинается после того, как проект выбран, и соответствующее государственное учреждение решило, что для достижения желаемого результата необходимо заключить контракт по госзакупкам. С этой стадией связано множество сигнальных индикаторов.

Объявление тендера

Широко публикуемое объявление о тендере на заключение государственных контрактов является важным элементом обеспечения прозрачности. Приглашение к участию в тендере должно быть не просто опубликовано — его

необходимо распространить заранее, чтобы до истечения срока подачи заявок претенденты имели достаточно времени для получения тендерной документации, подготовки и подачи тендерных предложений. Широкая публикация объявления призвана обеспечить максимальную конкуренцию и тем самым воспрепятствовать формированию картелей и прочим тендерным махинациям, чтобы потенциальные участники сговора не знали, кто еще, кроме них, собирается подать заявки. Участие претендентов, не входящих в коррупционную схему, имеет ключевое значение для разрушения этой схемы — именно поэтому вступившие в сговор претенденты стараются ограничить или вовсе исключить публикацию объявлений о тендерах.

Ниже приводятся характерные сигнальные индикаторы коррупции при публикации объявления о тендерах.

- Приглашение участвовать в тендере на заключение государственного контракта не публикуется.
- Приглашение участвовать в тендере публикуется ограниченно. Например, объявление о провинциальном государственном тендере публикуется только на территории данной провинции, а не по всей стране.
- Приглашение участвовать в тендере на заключение крупного контракта, способного заинтересовать иностранных подрядчиков, публикуется только в местной или национальной прессе, не имеющей выхода на международный уровень.
- Приглашение участвовать в тендере публикуется в единственном выпуске единственной газеты, тираж которой ограничен и быстро раскупается.
- В объявлении содержится не вся информация, необходимая для принятия решения об участии в тендере. В частности, могут отсутствовать координаты должностного лица или организации, предоставляющей тендерную документацию, могут отсутствовать сроки подачи заявок.
- Хотя объявление содержит всю необходимую информацию, процесс проведения тендера не соответствует опубликованным данным. Например, местонахождение офиса, в адрес которого нужно направлять заявки, меняется в последний момент, причем не все претенденты ставят об этом в известность.
- Приглашение участвовать в тендере публикуется всего за три-четыре дня до истечения срока подачи заявок или совершения других действий в рамках квалификационного отбора.
- Приглашение участвовать в тендере публикуется на интернет-сайте заказчика, доступ к которому защищен паролем или ограничен иным образом.

Предварительный квалификационный отбор

Если речь идет о дорогостоящих или технически сложных государственных контрактах, заказчик, как правило, проводит предварительный квалификационный отбор претендентов, чтобы к тендеру были допущены участники, обладающие

необходимым опытом, возможностями и ресурсами. Чтобы пройти предварительный отбор, претенденты должны соответствовать определенным квалификационным требованиям. Цель этой стадии — отсеять сомнительные или некомпетентные фирмы. Однако предварительный отбор может использоваться и в качестве инструмента содействия отдельным участникам или отсеивания других компетентных претендентов. Ниже приводятся сигнальные индикаторы коррупции, характерные для данного этапа.

- Приглашение участвовать в предварительном квалификационном отборе публикуется недостаточно широко (см. вышеперечисленные сигнальные индикаторы при публикации объявления о тендере).
- Для подготовки и подачи заявок на участие в предварительном квалификационном отборе дается слишком мало времени.
- Предварительные квалификационные требования сформулированы расплывчато или не связаны с заключаемым контрактом. Например, при заключении строительного контракта ориентировочной стоимостью \$10 млн со сроком реализации два года от участников требуют доступ к средствам в размере \$15 млн, хотя для удовлетворительного выполнения контракта вполне достаточен гораздо меньший объем денежных потоков.
- В соответствии с предварительными квалификационными требованиями претенденты обязаны представить значительный объем административных документов во множестве экземпляров, причем отсутствие какого-либо документа влечет за собой отклонение заявки.
- Для участия в предварительном квалификационном отборе претендентов обязывают пройти процедуру регистрации в каком-либо государственном реестре.
- Предварительные квалификационные требования заведомо невыполнимы. Например, при заключении контракта на строительство плотины в одной из азиатских стран от участников требовалось, чтобы они имели опыт сооружения двух плотин аналогичного размера за последние пять лет, хотя такие объекты в этой стране не возводились уже более 10 лет.
- В квалификационной документации не описан метод оценки квалификации претендентов либо этот метод субъективен (например, основан на произвольном выставлении баллов).
- Претенденты, прошедшие предварительный квалификационный отбор по определенным контрактам, впоследствии не участвуют в тендерах на заключение этих контрактов (пример 9.1).

Подготовка тендерной документации

Тендерная документация на заключение конкретного контракта выполняет ряд функций. В ней сформулированы правила, которым должны следовать претенденты при подготовке и подаче тендерных предложений. Кроме того, в тендерной документации изложены технические требования к закупкам

Пример 9.1. Возможные махинации при проведении предварительного квалификационного отбора

Провинциальная администрация одной из азиатских стран провела предварительный квалификационный отбор претендентов на заключение двух контрактов на строительство городских дорог. Официальная расчетная стоимость контракта 1 составляла \$11 621 500, контракта 2 — \$12 000 000. Заявки на участие в предварительном квалификационном отборе подали восемь претендентов, шестеро из которых — А, В, С, D, E и F — в результате получили разрешение бороться за оба контракта. После подачи тендерных предложений выяснилось, что трое из указанных претендентов заинтересованы в получении лишь первого контракта, а трое оставшихся — второго. В отчете об итогах оценки тендерных предложений содержались следующие данные о поданных предложениях и выставленных ценах.

Контракт 1

Претендент	Заявленная цена, \$	Заявленный дисконт, \$	Итоговая заявленная цена, \$
Претендент А	12 549 756	0	12 549 756
Претендент В	12 401 759	0	12 401 759
Претендент С	15 190 019	3 568 528	11 621 499

Контракт 2

Претендент	Заявленная цена, \$	Заявленный дисконт, \$	Итоговая заявленная цена, \$
Претендент D	13 933 488	0	13 933 488
Претендент E	13 795 146	0	13 795 146
Претендент F	12 008 765	0	12 008 765

Заказчик порекомендовал заключить первый контракт с претендентом, предложившим самую низкую цену, т. е. с претендентом С, по цене \$11 621 499, которая оказалась на \$1 ниже официальной расчетной стоимости контракта. Второй контракт было решено передать претенденту F по цене \$12 008 765.

В данном случае налицо следующие сигнальные индикаторы.

- По итогам предварительной квалификации шесть претендентов получили право бороться за оба контракта, однако каждый из этих участников приобрел тендерную документацию и подал тендерное предложение только по одному из двух контрактов. Это явно говорит о том, что указанные компании вступили в сговор с целью ослабить конкуренцию по каждому контракту (или даже сфальсифицировать тендер), либо о том, что заказчик принудил каждого из шести участников подать заявку только на один контракт.
- Благодаря дисконту, предложенному претендентом С по контракту 1, его тендерное предложение из самого дорогостоящего превратилось в самое низкобюджетное. При этом окончательная цена победителя оказалась всего на \$1 ниже официальной расчетной стоимости контракта. Это свидетельствует о том, что заказчик проинформировал претендента С о расчетной стоимости перед подачей тендерного предложения. Кроме того, можно предположить, что трое претендентов на контракт 1 договорились между собой о содействии в передаче этого контракта претенденту С либо заказчик или претендент С (возможно, совместно) вынудили участников А и В уступить контракт претенденту С.
- Дисконт, предложенный претендентом С по контракту 1, весьма сомнителен и, возможно, сфальсифицирован. Если претенденты А и В не были вовлечены в сговор, то не исключено, что этот дисконт не фигурировал в первоначальном предложении претендента С и не был озвучен на публичном вскрытии предложений. Иными словами, заказчик позволил претенденту С сообщить о дисконте уже после подачи и вскрытия тендерных предложений, когда цены участников А и В были известны, тем самым изменив расстановку заявок.

Источник: реконструкция, выполненная авторами на основе конфиденциальных документов Всемирного банка.

(включая характеристики приобретаемых товаров) и определены критерии, которые будут использоваться при оценке тендерных предложений и выборе победителя. Обычно тендерная документация содержит стандартные разделы (такие как инструкции для претендентов и общие условия контракта), а также специальные сведения, касающиеся конкретного выставленного на тендер контракта. При отсутствии эффективной системы сдержек и противовесов тендерная документация может стать объектом манипулирования в пользу одного или нескольких претендентов (производителей). Ниже перечислены некоторые сигнальные индикаторы такого манипулирования.

- Контракты на приобретение аналогичных или взаимосвязанных товаров (услуг) не группируются в рамках единой тендерной документации, а разделяются на несколько отдельных тендеров. Такой подход может свидетельствовать о стремлении ослабить заинтересованность иностранных соискателей или крупных компаний, позволяя мелким (чаще всего национальным) фирмам свести к минимуму конкуренцию или распределить тендеры между собой.
- Плата, взимаемая с потенциальных претендентов за получение тендерной документации, несопоставимо велика по сравнению со стоимостью приобретаемых товаров. Например, при закупке товаров на общую сумму \$200 000 тендерная документация оценивается в \$5000. Такой чрезмерно высокий размер платы может свидетельствовать о намерении помешать некоторым претендентам, особенно мелким компаниям, приобрести тендерную документацию.
- Формат тендерной документации не соответствует официальным стандартам. Благодаря этому орган, осуществляющий закупки, может устанавливать произвольные критерии оценки или уклоняться от применения стандартных контрактных требований в отношении привилегированных претендентов, ущемляя общественные интересы.
- Технические условия в тендерной документации содержат названия определенных брендов или ориентированы на продукцию конкретного производителя. В результате конкуренция фактически ограничивается этим производителем или его авторизованными дистрибьюторами, а продукция других компаний исключается из конкурентной борьбы.
- В тендерной документации отсутствуют четкие указания по подготовке тендерных предложений и структурированию цен претендентами.
- В тендерной документации не раскрываются критерии, которые будут использованы при оценке тендерных предложений и определении победителя.

Подача тендерных предложений

Как говорилось выше, в процессе проведения тендера может возникать сговор между претендентами при участии или без участия чиновников. При этом возможна продажа инсайдерской информации с тем, чтобы те или иные ком-

пании сумели обойти установленную процедуру. Также претенденты могут договориться между собой о том, что тендер выиграет определенная фирма, а контракты впоследствии будут поделены между участниками картеля (пример 9.2). О наличии такого сговора свидетельствуют следующие сигнальные индикаторы.

- Одного или нескольких привилегированных претендентов информируют об официальной расчетной стоимости контракта, которую определил заказчик. Прочие претенденты этой информации не получают.

Пример 9.2. Махинации в ходе публичного вскрытия тендерных предложений

Одним из неотъемлемых элементов обеспечения прозрачности государственных закупок является публичное вскрытие тендерных предложений. На нем вправе присутствовать представители всех участников, чтобы убедиться в том, что их тендерные заявки приняты, а предложенные цены публично озвучены. Однако именно этот этап процесса государственных закупок очень часто становится объектом махинаций со стороны коррумпированных госслужащих и претендентов, стремящихся нарушить объективность установленной процедуры.

В приведенном ниже примере речь идет о публичном вскрытии предложений в ходе тендера на поставку компьютерной техники государственному ведомству одной из среднеазиатских стран (председатель тендерного комитета вступил в коррупционные отношения с претендентом D).

Претендент	Цена, озвученная на публичном вскрытии предложений, \$	Цена, указанная в письменном тендерном предложении, \$
Претендент А	2 450 650	2 450 650
Претендент В	2 226 730	2 226 730
Претендент С	2 725 000	2 725 000
Претендент D	2 190 525	2 583 760

Согласно установленным требованиям, предложения должны вскрываться в случайном порядке. В связи с этим претенденты обязаны подавать предложения в немаркированных конвертах, чтобы никто из присутствующих на заседании не знал, чья заявка находится в том или ином конверте. Однако председатель тендерного комитета договорился с претендентом D о том, чтобы тот, как и требовалось, подал свое предложение в немаркированном конверте, но срезал у него уголок и таким образом сделал его опознаваемым до вскрытия.

При проведении публичного вскрытия предложений председатель вначале зачитал цены, заявленные претендентами А, В и С, оставив предложение претендента D напоследок. К этому моменту цены трех других участников стали известны всем присутствовавшим. Кроме того, эти цены были записаны на доске, стоявшей на видном месте в зале заседаний. Вскрыв конверт с предложением претендента D, председатель сразу понял, что указанная в нем цена выше, чем заявленная участниками А и В, и что претендент D вряд ли может рассчитывать на получение контракта. Тогда вместо того, чтобы зачитать указанную в предложении D цену (\$2 583 760), председатель озвучил фиктивную сумму в \$2 190 525, которая была ниже цен, заявленных тремя другими участниками. Представители претендентов А, В и С ничего не заподозрили, поскольку ни они, ни другие присутствовавшие не могли видеть реальную цену предложения D. Представитель претендента D, находившийся здесь же и замешанный в сговоре, пометил у себя новую, фиктивную цену предложения. Через несколько часов после процедуры публичного вскрытия предложений председатель разрешил ему откорректировать ранее заполненный бланк, указать в нем озвученную цену \$2 190 525 и изменить сумму залога так, чтобы она соответствовала более низкой цене.

Источник: реконструкция, выполненная авторами на основе конфиденциальных документов Всемирного банка.

- Заказчик не выполняет просьбу претендентов о предоставлении разъяснений по тендерной документации либо дает их только одному или нескольким привилегированным претендентам.
- Между датой окончания подачи заявок и публичным вскрытием тендерных предложений проходит слишком много времени.
- Адрес места подачи заявок или публичного вскрытия тендерных предложений меняется в последний момент, причем не все претенденты ставят об этом в известность.
- Отдельным претендентам или группам претендентов мешают подать тендерные предложения. Например, при проведении тендера на заключение дорогостоящего строительного контракта в одной из провинций небольшой страны на юго-востоке Европы картель претендентов из этой провинции поставил вооруженную охрану перед зданием, где должны были приниматься заявки, чтобы воспрепятствовать подаче предложений претендентами из других регионов.
- Предложения подаются и принимаются по истечении предельного срока.
- Публичное вскрытие предложений не производится.
- Заказчик не ведет точный протокол претендерного заседания, включая запись вопросов и ответов, и не осуществляет его своевременную рассылку в адрес всех претендентов.
- Дисконты по одному или нескольким предложениям не озвучиваются на публичном вскрытии, а устанавливаются после него, тем самым меняя расстановку предложений.
- Заказчик не обеспечивает надежность хранения предложений, поданных до истечения предельного срока, в результате чего возникает риск их преждевременного вскрытия и разглашения информации о заявленных ценах конкурирующих претендентов.

Оценка тендерных предложений, последующий квалификационный отбор и заключение контракта

Оценка тендерных предложений — самая важная стадия процесса государственных закупок, поскольку именно на ней заказчик решает, с кем из претендентов заключить контракт. Надежность, беспристрастность и прозрачность этого ключевого этапа зависят в основном от того, насколько четко в тендерной документации сформулированы критерии оценки тендерных предложений и насколько объективно применяются эти критерии в процессе отбора.

Не все системы оценки одинаково хороши. Некоторые из них наделяют государственных служащих чрезмерными дискреционными полномочиями в принятии решений, что делает эти системы особенно уязвимыми для злоупотреблений со стороны коррумпированных чиновников и претендентов, оказывающих на них давление. Хотя в сфере государственных закупок наиболее распространенным критерием оценки является цена, широко применяются и другие, не связанные с ценой критерии. В частности, могут учи-

тываться такие параметры, как сроки поставки, график платежей, затраты на эксплуатацию оборудования, его производительность, совместимость предлагаемого оборудования с уже имеющимся у заказчика, возможность послепродажного обслуживания, наличие запасных частей, обучение персонала, обеспечение техники безопасности и воздействие на окружающую среду.

При оценке тендерных предложений указанные неценовые критерии так или иначе должны быть представлены в количественной форме и в денежном выражении. Об этом говорится, например, в рекомендациях Всемирного банка по совершенствованию процедур госзакупок. От того, насколько эффективно это делается, во многом зависит коррупционная уязвимость механизма оценки тендерных предложений. Наиболее несовершенны те системы оценки, в которых вышеперечисленные параметры (а иногда, как ни странно, и ценовые показатели) заменяются условными баллами, которые один или несколько экспертов выставляют каждому тендерному предложению, исходя из своего субъективного восприятия. Зачастую в таких случаях невозможно определить, насколько верным или неверным является принятое решение, поскольку в тендере побеждает та заявка, которая просто-напросто набрала максимальное количество баллов. Подобная ситуация благоприятствует коррупционному влиянию на процедуру оценки, и эксперты практически не несут ответственности за правильность своих решений.

Еще одним коррупционно уязвимым звеном является последующий квалификационный отбор. Принимаемые в ряде стран меры по оптимизации этой процедуры направлены на стимулирование конкурентной борьбы. В рамках электронной системы государственных закупок ведется электронный реестр поставщиков. Фирмы, заинтересованные в получении государственных контрактов, направляют в реестр документы, необходимые для прохождения предварительного квалификационного отбора и подтверждающие компетентность этих фирм. Документы направляются в электронном виде. Информация хранится в реестре и извлекается из него, когда компания начинает участвовать в тендере на заключение государственного контракта. После выбора победителя тендера сведения о его квалификации (в том числе сведения, направленные в реестр поставщиков) подлежат оценке применительно к указанному контракту. Это и есть последующий квалификационный отбор. Если соискатель не сумел пройти отбор, его объявляют «дисквалифицированным», после чего аналогичная процедура проводится в отношении другой компании, чье тендерное предложение является наилучшим из оставшихся.

В зависимости от критериев последующего квалификационного отбора и особенностей механизма принятия решений могут искусственно создаваться препятствия, мешающие победе наиболее компетентного и экономически эффективного тендерного предложения. В результате цена контракта возрастает, а качество его реализации снижается, другими словами, пагубные последствия коррупции проявляются в полной мере. Сигнальные индикаторы противоправных действий на данном этапе весьма многочисленны, они представлены в примере 9.3.

Пример 9.3. Мониторинг оценки тендерных предложений: сигнальные индикаторы коррупции

- Процесс оценки тендерных предложений и выбора победителя неоправданно затягивается.
- Эксперты используют критерии оценки, отличающиеся от указанных в тендерной документации.
- Эксперты используют критерии оценки, указанные в тендерной документации, но применяют их иначе, чем предусмотрено тендерной документацией.
- Члены комитета по оценке тендерных предложений не обладают профессиональным опытом, необходимым для правильной оценки тендерных предложений.
- Процесс проведения тендера контролируется небольшой группой сотрудников организации-заказчика.
- В процесс вмешивается высокопоставленный чиновник или политик, занимающий более высокую должность по сравнению с членами комитета по оценке тендерных предложений. В результате такого вмешательства расстановка заявок меняется.
- Внутри комитета по оценке тендерных предложений циркулируют два и более варианта отчета об итогах оценки тендерных предложений. Каждый из них предусматривает заключение контракта с разными претендентами и лоббируется теми или иными членами комитета.
- Прошедшие предварительный отбор претенденты добровольно отказываются от дальнейшего участия в тендере, так что к началу последующего квалификационного отбора остается лишь одна компания.
- От проигравших претендентов поступает большое количество жалоб по поводу проведения тендера и оценки тендерных предложений (особенно на фоне отклонения низкобюджетных заявок).
- Жалобы, поступающие от претендентов в ходе оценки тендерных предложений, слишком детально раскрывают процесс оценки, включая подробности предложений других претендентов. Это может свидетельствовать о том, что члены тендерного комитета передают конфиденциальную информацию своим протеже.
- Один и тот же претендент регулярно выигрывает схожие контракты.
- Во всех предложениях, кроме одного, указаны примерно одинаковые цены, существенно превышающие определенную заказчиком расчетную стоимость контракта. Лишь в одной заявке предложена цена значительно ниже всех остальных и близкая к расчетной стоимости.
- В конкурирующих предложениях имеется сходство (например, заявки одинаково оформлены, набраны одинаковым шрифтом, содержат одинаковые цены на отдельные позиции, одинаковые орфографические, грамматические либо математические ошибки, одинаковые ксерокопии документов).
- Средства для залога разным претендентам предоставляет одно и то же финансовое учреждение.
- Документы, подтверждающие залог разных претендентов, подписаны одним и тем же числом или имеют последовательные номера (либо и то, и другое).
- Претендент указывает несколько адресов.
- Цены единицы продукции в конкурирующих предложениях отличаются друг от друга более чем на 100%.
- Цены единицы продукции в конкурирующих предложениях полностью совпадают.
- Разные претенденты предлагают абсолютно одинаковые товары (например, одной и той же марки или модели). Это может свидетельствовать о том, что технические условия ориентированы на единственный вид продукции.
- Конкурирующие компании-претенденты имеют общего владельца.
- Отчет об итогах оценки тендерных предложений корректируется или выпускается заново.
- Не выполняется проверка правильности математических расчетов одного или нескольких тендерных предложений, либо в результате такой проверки одному из претендентов необоснованно отдается предпочтение.
- Исходя из сведений, представленных в тендерном предложении, претендент должен быть дисквалифицирован, однако этого не происходит.
- Самое низкобюджетное тендерное предложение дисквалифицируется без обоснований, либо эти обоснования неудовлетворительны.
- Разъяснение по вопросам проведения тендера используется для того, чтобы замаскировать факт финансовых переговоров с победившим претендентом.

- Члены комитета по оценке тендерных предложений имеют личную заинтересованность в результатах оценки.
- В предложениях об оказании консультационных услуг искажаются резюме консультантов.
- Процесс обсуждения условий и реализации контракта неоправданно затягивается.
- Контракт не соответствует техническим условиям, представленным в тендерной документации.
- Названия подрядчика, указанные в контракте и отчете об итогах оценки тендерных предложений, не совпадают.
- Стоимость контракта отличается от той, которая указана в отчете об итогах оценки тендерных предложений.
- Контракт допускает изменения, не предусмотренные тендерной документацией.
- Выдвигается требование о привлечении субподрядчика.
- При наличии жесткой системы изменения условий контракта в самом контракте не определены требования к оценке.
- Сотрудники, участвующие в принятии решения о заключении контракта, контролируют исполнение данного контракта (заключение контракта и контроль его исполнения осуществляет одна и та же организация-заказчик).

Источник: реконструкция, выполненная авторами на основе конфиденциальных документов Всемирного банка.

Реализация, административное сопровождение и контроль исполнения контракта

Эта стадия начинается сразу после заключения контракта, когда подрядчик или поставщик уже известен и обязан выполнять условия контракта. Заказчик осуществляет управление контрактом, включая контроль его исполнения. Процедуры контроля должны быть заранее определены и предусматривать четкое документирование и отчетность, чтобы обеспечить расходование средств в строгом соответствии с условиями контракта. Стандартные процедуры также необходимо четко сформулировать. В целом процесс реализации контракта и контроля его исполнения имеет немало уязвимых мест.

Низкая эффективность систем бухгалтерского учета является общей проблемой для многих развивающихся стран, что затрудняет выявление финансовых нарушений и создает условия для противоправных действий (таких как включение в платежные ведомости фиктивных работников) (Werlin, 2005, p. 521).

Контроль за исполнением контракта и ходом работ имеет большое значение для противодействия коррупции. При ненадлежащем и нерегулярном контроле отдельные лица получают возможность выкачивать средства, не выполняя при этом необходимый объем работ и не обеспечивая требуемого качества. Чтобы добиться осуществления работ в соответствии с условиями контракта, целесообразно проводить выборочные неожиданные проверки. Фактор неожиданности играет важную роль — если проверки предсказуемы и регулярны, у подрядчика остается возможность сокрытия противоправных действий. Сигнальные индикаторы, характерные для этой стадии, перечислены в примере 9.4.

Общие проблемы эффективности государственного управления

Существуют три ключевых фактора, влияющих на систему государственных закупок и способных создавать или усиливать риск коррупции: эффективность управления бюджетом, эффективность управления персоналом и профессио-

Пример 9.4. Управление контрактом: сигнальные индикаторы коррупции

- Технические условия или объем работ меняются после заключения контракта.
- По результатам выездной проверки выясняется, что работы выполнены с нарушением технических условий (осуществлена приемка некачественных работ, товаров или услуг).
- По результатам выездной проверки выясняется, что проект выполнен в меньшем объеме, нежели предусмотрено, или заверченный проект неработоспособен.
- Товары или услуги не используются либо используются нецелевым образом.
- Объемы поставок товаров и материалов не соответствуют требованиям.
- В ходе реализации контракта возникают задержки в поставке товаров или услуг.
- Назначенные консультанты заменяются менее квалифицированными, неопытными специалистами.
- Ключевые сотрудники центра управления проектом/группы реализации проекта часто меняются.
- Меняется состав центра управления проектом/группы реализации проекта, отвечающий за проверку и подтверждение поставок.
- Контроль выполнения реальных работ неэффективен или отсутствует вообще.
- Контроль выполнения объема работ и проведения инспекций недостаточен или отсутствует.
- Не ведутся журналы учета работ и протоколы совещаний.
- Письменные инструкции подрядчикам не предоставляются. Распоряжения подрядчикам (в том числе об изменении условий контракта) отдаются только в устной форме.
- Учет в центре управления проектом/группе реализации проекта ведется не в полном объеме. Велико количество недостающих документов.
- Заявки на изменение условий контракта подаются слишком часто.
- Исполнительные чертежи представляют собой ксерокопии технических условий, содержащихся в тендерной документации.
- Рабочие и исполнительные чертежи, а также резервные копии данных содержат ошибки или повторы.
- Промежуточные платежи производятся несвоевременно.
- Для согласования промежуточных платежей требуется слишком много подписей.
- Оценка деятельности подрядчиков не документируется.
- Обоснования фактов превышения стоимости неудовлетворительны.
- Клиент не удовлетворен выполненными работами.

Источник: реконструкция, выполненная авторами на основе конфиденциальных документов Всемирного банка.

нализм сотрудников. Вопросы управления бюджетом рассмотрены в главе 8. Второй и третий факторы затрагиваются в нескольких главах, однако имеет смысл более подробно остановиться на них применительно к сфере государственных закупок.

Во многих развивающихся странах реформирование государственной службы сталкивается с серьезными проблемами, а донорская помощь в поддержку реформ не приносит обнадеживающих результатов (Nunberg, 1997; Manning and Parison, 2004). Процедуры найма на работу, продвижения по службе и назначения на должность в большинстве случаев расплывчаты, но даже при наличии четких правил, регулирующих кадровые вопросы, эти правила часто игнорируются в угоду политическим соображениям. Решения о назначении на должность редко принимаются на основе результатов работы сотрудника. Все это создает почву для процветания семейственности и покровительства. Постепенно может формироваться своего рода неофициальный рынок государственных должно-

стей, «стоимость» которых определяется их потенциальными коррупционными доходами. В сфере государственных закупок такая ситуация предполагает «приобретение» должностей главных инженеров, внутренних и внешних аудиторов и прочих специалистов, чьи служебные обязанности дают возможность участвовать в коррупционных сделках (Trepte, 2005).

Отправной точкой для противодействия коррупции в сфере госзакупок может стать реформа государственной службы в целом. Чтобы сформировать эффективную систему госзакупок с низкими побудительными мотивами для коррупции, необходимо укреплять подотчетность, создавать рыночные механизмы привлечения на государственную службу наиболее конкурентоспособных и высококвалифицированных кадров и внедрять нормы служебной этики, провозглашающие приоритет общественных интересов над личными (Odhiambho and Kamau, 2003). Кроме того, такая система предусматривает достойную оплату труда с целью поддержания кадрового потенциала (OECD, 2005, p. 12). Также необходимо обеспечивать независимость государственных служащих в вопросах госзакупок, препятствовать давлению со стороны высокопоставленных политиков и создавать возможности для принятия взвешенных решений, исходя из реальных достоинств претендентов и на основе применения установленных правил.

Проблема профессионализма сотрудников — еще один фактор, который заслуживает внимания, но часто упускается из виду при разработке антикоррупционных мер. Если персонал не имеет необходимой подготовки и опыта в области госзакупок, аудита, бухучета и отчетности, то процесс осуществления государственных закупок будет неэффективным и полным противоречий (а следовательно, непрозрачным). Это также создает возможности для возникновения коррупции. В качестве примера можно привести случаи, когда подрядчики дают взятки за то, чтобы добиться от государственного заказчика оплаты работ. Повышение качества базовой и последующей подготовки государственных служащих и представителей частного сектора в области правил и механизмов процесса закупок чрезвычайно важно для поддержания эффективной системы государственных закупок (Burton, 2005, p. 28). Такая подготовка должна включать в себя ознакомление с методами выявления подозрительных схем, которые могут свидетельствовать о коррупционных действиях при осуществлении госзакупок (Sacerdoti, 2005). Качественная подготовка и четкая постановка задач способствуют повышению эффективности и усилению подотчетности.

СРЕДСТВА И МЕТОДЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Эффективная борьба с коррупцией в сфере государственных закупок требует комплексного подхода, выходящего за рамки средств контроля и предусматривающего воздействие на проблему с разных сторон. В данном разделе описываются некоторые перспективные меры, способные обеспечить снижение коррупции в сфере госзакупок. В целом их можно разделить на две группы: меры на уровне поставщиков и на уровне потребителей. И в том, и в другом случае речь идет о контроле, отчетности и правоприменении. Первая группа мер помогает повысить эффективность внутренних процессов, вторая направлена на поддержку и усиление эффекта первой группы мер.

Воздействие на уровне поставщиков

Как показывает практика, значительным потенциалом снижения коррупции обладают следующие меры воздействия: создание электронной системы государственных закупок, проведение судебно-бухгалтерских экспертиз, выборочное применение правовых санкций и использование механизмов добровольного раскрытия информации.

Создание электронной системы государственных закупок

Пожалуй, одним из самых перспективных новшеств в области государственных закупок является использование информационных технологий. При наличии необходимой правовой и регулятивной базы, достаточной квалификации персонала и поддержке со стороны политического руководства ИТ-решения в сфере госзакупок (т.е. электронная система государственных закупок) способны обеспечить рост конкуренции, усиление прозрачности, снижение административных расходов, повышение эффективности работы государственных органов и содействие в борьбе с коррупцией²¹. Например, использование электронной доски объявлений для публичного размещения тендерных приглашений существенно снижает вероятность сговора. Результаты полевых исследований Всемирного банка в отношении коррупции в собственных проектах показывают, что в ряде стран компании разработали своего рода круговую систему, которая позволяет каждой из них поочередно становиться «победителем» тендера. Но для того, чтобы сговор имел смысл, количество фирм, проявляющих интерес к контракту, должно быть ограниченным. Чем их больше, тем меньше размер побочных выплат, которые может предложить «победитель», и тем ниже интерес претендентов к вступлению в сговор.

В одном из случаев, известных авторам, несколько компаний и чиновники муниципалитета договорились с местной ежедневной газетой, чтобы в течение двух недель она делала по два выпуска в день — специальный и обычный. Объявления о проведении тендера на заключение муниципального контракта публиковались в специальном выпуске, весь тираж которого скупался указанными компаниями. Специальный выпуск создавал видимость соблюдения требований закона о том, чтобы объявление о тендере публиковалось в газете как минимум регионального уровня на протяжении двух недель, однако в итоге никто, кроме участников сговора, не знал о контрактах. Использование электронной доски объявлений препятствует появлению такого рода схем и увеличивает потенциальное число претендентов по каждому контракту, снижая риск сговора.

В некоторых странах электронная система государственных закупок была разработана прежде всего с целью сокращения затрат и экономии государственных средств. Как показала практика, она действительно способна обеспечить существенную экономию ресурсов и снижение уровня коррупции. В примере 9.5 описан опыт использования электронных систем государственных закупок в Чили, Мексике и Республике Корея.

Следует отметить, однако, что информационные технологии способны повысить эффективность и сократить коррупцию лишь при надлежащем подходе

Пример 9.5. Потенциальные преимущества эффективной электронной системы государственных закупок

В Республике Корея электронную систему государственных закупок создали в конце 1990-х гг. для повышения прозрачности и минимизации непосредственных контактов между госслужащими и частными фирмами, претендующими на государственные подряды. Правила осуществления госзакупок были оптимизированы, чтобы адаптировать их к возможностям новых информационных технологий. До проведения этой реформы процессы взаимодействия между государственными органами и поставщиками отнимали много времени и были весьма запутанными. Госструктуры не имели возможности упорядочить поступление информации о поставщиках, многие из которых вовлекались в тендерные махинации. Благодаря новой системе свыше 30 ведомств, имеющих отношение к госзакупкам, получили доступ к сведениям о более чем 420 000 стандартных наименований продукции и образцов документов. Кроме того, ускорилось осуществление оплаты. Интерактивная система упростила проведение предварительного отбора поставщиков и позволила им получать всю необходимую информацию о тендерном процессе, включая сравнительную оценку поставщиков различными ведомствами. Расширение доступа к данным и увеличение количества претендентов снизило коррупционные риски и масштабы тендерных махинаций. Использование электронной системы государственных закупок позволило сократить персонал и ускорить выделение ассигнований и осуществление платежей. В 2002 г. в системе насчитывалось более 25 000 государственных структур и 87 000 компаний, а общий объем сделок составил почти \$20 млрд. Благодаря достигнутому росту эффективности государство сэкономило свыше \$2,5 млрд.

Согласно оценкам, в Мексике в 1990-е гг. расходы на госзакупки составляли не менее 25% бюджета страны. Это заставило мексиканское правительство признать необходимость борьбы с неэффективностью и коррупцией в сфере государственных закупок, поскольку претенденты в своих тендерных предложениях делали значительную наценку для компенсации соответствующих затрат. В результате в Мексике была создана электронная система госзакупок CompraNet. Свыше 250 федеральных и муниципальных структур уже заключили сделки через CompraNet на общую сумму \$25 млрд. За счет уменьшения документооборота и сокращения непосредственных контактов, без которых раньше нельзя было обойтись, административные расходы снизились на 20%. Приглашения к участию в тендерах, решения о заключении контрактов и суммы платежей сейчас публикуются в интерактивном режиме, благодаря чему заинтересованные компании и представители населения (в том числе организации гражданского общества) имеют возможность отслеживать информацию о госзакупках. Это позволило повысить прозрачность, конкуренцию и подотчетность. Например, после обнаружения в результате анализа интерактивной информации о сделках в системе CompraNet значительных расхождений в стоимости полотенец, закупленных для президентского дворца, разгорелся скандал, получивший известность как Тауэлгейт.

Исходя из стратегического плана в области государственных закупок, правительство Чили оптимизировало регулятивную базу, установив единые правила и создав общенациональную интерактивную информационную систему ChileCompra. В стране был принят Закон о государственных закупках, согласно которому все операции в этой сфере должны осуществляться именно через эту систему. Она стала электронным онлайн-рынком, где поставщики и покупатели получили возможность заключать сделки централизованно, в едином пространстве, доступном для нескольких государственных ведомств. Это повлекло за собой стандартизацию документов, связанных с процессом госзакупок, которые появились в интерактивном доступе. Кроме того, был создан реестр компаний, участвующих в тендерах. В 2001 г. объем чилийского рынка государственных закупок оценивался примерно в \$7 млрд, а соответствующие расходы бюджета составляли 10% ВВП. Благодаря внедрению ChileCompra число участников процесса государственных закупок увеличилось (в результате чего усилилась и конкуренция), сроки заключения сделок по итогам тендеров сократились, а административные затраты государственных органов уменьшились. За счет роста эффективности вкпе со снижением расходов на публикацию объявлений удалось обеспечить экономию в размере свыше \$70 млн в год.

Источники: информацию о корейской электронной системе государственных закупок можно найти на сайте: <http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/premnote90.pdf>. О мексиканской системе подробнее см. http://www.undp.org/surf-panama/egov/docs/programme_activities/bpractices/e-procurement_in_mexico-compranet.pdf. Сведения о чилийской системе находятся по адресу: <http://www.chilecompra.cl>.

к устранению системных недостатков и проблем. Во-первых, необходимо упростить законы и правила, регулирующие процесс государственных закупок. Потенциальными преимуществами использования ИТ-решений являются повышение прозрачности и эффективности. Если законы и регулятивные нормы слишком сложны, эти преимущества могут остаться нереализованными. Во-вторых, нужно оптимизировать управленческие системы таким образом, чтобы обеспечить рост прозрачности, подотчетности и эффективности, а персонал должен иметь

соответствующую подготовку для работы с этими системами. В-третьих, правила и процедуры осуществления госзакупок должны быть стандартизированы, другими словами, необходимо разработать типовые образцы тендерной документации, единые правила публикации объявлений и т. п. В-четвертых, государственным служащим следует более ответственно относиться к процессу госзакупок, обеспечивая эффективное управление запасами, беспристрастность административного сопровождения контрактов и соблюдение норм профессиональной этики. Наконец, в-пятых, необходимо создание надежных механизмов контроля (соответствующие материалы Всемирного банка готовятся к публикации). Электронная система государственных закупок может стать эффективным средством борьбы с коррупцией, однако для ее полноценного применения требуется осуществление указанных институциональных реформ.

Проведение судебно-бухгалтерских экспертиз

Правильно выстроенная электронная система государственных закупок может расширить возможности госорганов по осуществлению контроля и подготовки отчетности и, таким образом, повысить качество надзора за процессом госзакупок. Кроме того, надзор можно усилить благодаря выборочному проведению судебно-бухгалтерских экспертиз. В сфере государственных закупок аудит является рутинным средством контроля. Вместе с тем в большинстве случаев аудит фокусируется на средствах контроля процесса и не позволяет выяснить, действительно ли средства расходуются целевым образом. В связи с этим имеет смысл дополнить традиционный аудит методами судебной экспертизы. Эти методы позволяют аудиторам выйти за рамки документов и проверить, например, подлинность счетов, выставленных подрядчикам, или факт поставки и использования материалов, указанных в счетах. Для этого может потребоваться проведение выездных проверок с целью выяснения, существует ли компания-подрядчик в действительности или является фиктивной. Случайный выбор объектов проверки заставляет потенциальных мошенников остерегаться, в результате чего их ожидаемая выгода (а также желание участвовать в коррупционных действиях) снижается.

Выборочное применение правовых санкций: расширение следственных и правоприменительных возможностей

Отчетность и аудит играют важную роль при выявлении коррупционных сделок, повышая вероятность разоблачения. В свою очередь, эффективная правоприменительная практика повышает вероятность наказания²². В основе такой практики лежит деятельность независимых следователей, наделенных полномочиями по анализу существующих и будущих контрактов. Необходима система, обеспечивающая рассмотрение жалоб, проведение расследований, привлечение к ответственности, использование судебно-обвинительных механизмов и разработку коррективных мер.

Однако не все страны имеют возможность создать такую систему. Поэтому необходимо, чтобы международные финансовые институты, такие как Всемир-

ный банк, Межамериканский банк развития и Европейский банк реконструкции и развития, сформировали эффективный независимый следственный аппарат. В адрес этих институтов поступает огромное количество жалоб, поэтому руководители их следственных подразделений могут самостоятельно выбирать объекты для проведения расследований и максимально эффективно применять правовые санкции. Обнародование и наказание нарушений, допущенных фирмами — крупными и мелкими, узкоспециализированными и многоотраслевыми, — способно дать сильный сдерживающий эффект, побуждающий компании принимать профилактические меры для уменьшения риска коррупции в своей деятельности.

Использование механизмов добровольного раскрытия информации

В дополнение к правовым санкциям международные финансовые институты могут разрабатывать механизмы добровольного раскрытия информации, позволяющие подрядчикам сообщать о фактах мошенничества и коррупции в своей деятельности²³. Подрядчик, своевременно предоставивший полную и точную информацию о коррупции, не лишается права участвовать в будущих тендерах (Ware and Noone, 2005).

Привлечение к сотрудничеству лиц, замешанных в противоправных действиях, в обмен на отмену или смягчение санкций против них становится все более популярным. Это объясняется преимуществами, которые инсайдер дает правоохранительным органам, предоставляя подробные сведения о схеме мошенничества. Практика смягчения санкций в обмен на раскрытие информации все чаще узаконивается в правовых системах разных стран мира. В число государств, которые гарантируют снисхождение идущим на сотрудничество лицам, входят Аргентина, Бразилия, Италия, Косово (Сербия), Пакистан, Польша, США и Франция²⁴. В декабре 2005 г. вступила в действие Конвенция ООН против коррупции, которую подписали 140 и ратифицировали более 45 государств-участников. Эта конвенция создает важный прецедент, прямо призывая государства рассмотреть возможность реализации механизмов добровольного раскрытия информации²⁵.

Воздействие на уровне потребителей

Внешний мониторинг

В отличие от следственных действий, которые сами по себе предполагают, что преступление уже совершено, мониторинг позволяет тщательно наблюдать за процессом государственных закупок с самого начала, тем самым препятствуя возникновению коррупции. В роли независимых контролеров выступают специалисты по вопросам управления, которых нанимают частные компании или назначают регулирующие органы для мониторинга ключевых функций. Эти специалисты, осуществляющие надзор, играют все более важную роль в борьбе с мошенничеством и коррупцией²⁶. Услуги контролеров за ходом государственных закупок стали использоваться шире даже в Соединенных Штатах.

Министерство обороны США и Комиссия по ценным бумагам и биржам прибегают к помощи контролеров для наблюдения за деятельностью подрядчиков, чьи сотрудники участвовали в противоправных или коррупционных действиях в прошлом (Zucker, 2004). В развивающихся странах привлечение таких специалистов может оказаться перспективным для противодействия коррупции даже в условиях слабой правоприменительной практики.

В странах, где коррупция в сфере госзакупок широко распространена, полезными внешними союзниками в борьбе с этим бедствием могут стать организации гражданского общества. На разных участках цепочки государственных закупок можно привлекать к содействию наиболее подходящие организации такого рода. Например, если в стране существуют солидные ассоциации подрядчиков или инженеров-строителей, есть смысл обратиться к ним за помощью при реализации дорожных проектов. Их представители могут следить за тем, как осуществляется выбор и планирование проекта, а также оценивать конечный результат — выполнен ли проект с соблюдением необходимых строительных норм, оказался ли он экономически выгодным, соответствует ли он прочим требованиям контракта. Если при местном или региональном университете есть технологический колледж, то его студенты могут участвовать в мониторинге в рамках преддипломной практики. На стадии проведения тендера и осуществления оплаты наиболее целесообразно привлекать к мониторингу неправительственные организации антикоррупционной направленности, имеющие опыт в сфере госзакупок (например, местные отделения Transparency International). Религиозные организации также способны осуществлять мониторинг на этом этапе. Такие независимые контролеры могут получать статус наблюдателя в тендерных комитетах.

Другим примером участия гражданского общества в мониторинге госзакупок могут служить пакты добропорядочности, структура которых была разработана Transparency International в 1990-х гг. Этот документ представляет собой официальное соглашение между учреждением, осуществляющим госзакупки, и претендентами на контракты. Все участники пакта обязуются «отказаться от уплаты, предложения, требования и получения взятки, а также от вступления в сговор с конкурирующими претендентами с целью получения контракта либо в ходе его реализации». Для надзора за соблюдением такого взаимного соглашения привлекаются третьи стороны. По существу, пакт добропорядочности призван гарантировать как претендентам, так и госструктурам уверенность в том, что никто из участников не ведет двойную игру и что весь процесс действительно объективен и беспристрастен.

Эффективность пакта добропорядочности зависит от того, на какой стадии осуществления госзакупок он подписывается. В идеале антикоррупционные обязательства должны приниматься уже на этапе планирования и охватывать такие направления, как проектирование, строительство, монтаж и эксплуатация объектов, не ограничиваясь только предварительным отбором претендентов, проведением тендера и заключением контракта. Если пакт добропорядочности вступает в действие на начальном этапе реализации проекта и заканчивается только после его завершения, это позволяет обеспечить эффективный и регулярный контроль на протяжении всего процесса.

Пример 9.6. Использование пакта добросовестности при заключении государственного подряда на уборку мусора в Аргентине

В 2000 г. аргентинский муниципалитет Морон проводил тендер на оказание услуг по уборке мусора общей стоимостью \$48 млн. Одним из условий тендера было подписание пакта добросовестности. Его подготовили в соответствии с рекомендациями и материалами международной конференции, которая прошла в столице Колумбии Боготе в 2000 г. За основу был взят последний аналогичный пакт, подписанный в Колумбии. Все четыре участника тендера, прошедшие предварительный квалификационный отбор, подписали пакт добросовестности, тем самым взяв на себя обязательства, направленные на устранение причин коррупции. Аргентинское отделение Transparency International — Poder Ciudadano — контролировало соблюдение условий пакта в ходе оценки тендерных предложений, заключения и реализации контракта. За нарушение положений контракта предусматривались санкции в размере до 10% от его стоимости, а также запрет на участие в государственных тендерах сроком на пять лет. Слушания по обсуждению тендерной документации и условий контракта посетили более 500 человек, которые могли предлагать изменения в те или иные документы. После этого тендерная документация была опубликована в Интернете. Помимо устранения возможностей для коррупции пакт добросовестности позволил сэкономить средства: стоимость заключенного контракта составила \$32 млн вместо первоначально запланированных \$48 млн.

Источник: Transparency International (2002).

Пакт добросовестности устанавливает единые для всех правила игры, гарантируя компаниям, что их конкуренты не прибегают к взяткам. Государство выигрывает не только благодаря повышению прозрачности и сокращению коррупции, но и за счет роста эффективности процесса госзакупок. Таким образом, экономическую выгоду получает и правительство, и страна в целом. В настоящее время пакт добросовестности, разработанный Transparency International, используется как минимум в 14 государствах (Transparency International, 2002). Образцами полноценного и успешного применения этого документа могут служить, в частности, Аргентина и Колумбия (опыт Аргентины см. в примере 9.6).

Отчетность и обеспечение доступа к информации

Средства массовой информации, а также национальные и международные неправительственные организации играют важную роль в контроле и выявлении коррупции. Журналистам необходимо знать особенности процесса госзакупок, чтобы лучше понимать возможные проблемы и отслеживать их возникновение. В связи с этим национальное законодательство должно включать в себя закон о свободе информации, который гарантирует гражданам, надзорным структурам и СМИ доступ к сведениям о том, какие компании и на каких условиях заключают контракты и какова стоимость этих контрактов²⁷. Трудно переоценить значимость публикаций, освещающих коррупционные действия отдельных лиц и компаний, для снижения уровня коррупции в целом (Zucker, 2004)²⁸.

Неправительственные организации также могут играть важную роль в разъяснении вреда, наносимого коррупцией, и необходимости борьбы с ней. Например, на Филиппинах была создана структура под названием Procurement Watch Inc. (PWI) для разъяснения организациям гражданского общества, представителям СМИ, политикам, госслужащим и населению в целом преимуществ эффективной некоррупционной системы госзакупок и предложений по из-

менению законодательства. Широкая пропаганда была необходима, чтобы обеспечить поддержку предложенному законопроекту (Campos and Syquia, 2006). После его принятия РВИ начала проводить обучающие семинары для неправительственных организаций, планирующих осуществлять мониторинг тендеров по госзакупкам в своих регионах, для СМИ и для мелких и средних предприятий, заинтересованных в получении государственных контрактов. Опыт работы РВИ показывает, что и в других развивающихся странах неправительственные организации могут взять на себя аналогичные функции с целью продвижения реформ системы госзакупок.

Обмен информацией и коллективные действия

В некоторых международных финансовых институтах созданы следственные подразделения для выявления фактов внутреннего и внешнего мошенничества и коррупции. Однако эти институты не делятся сведениями друг с другом и не применяют коллективных санкций. В свое время двое из авторов предложили разработать для этих структур программу информационного обмена, координируемую «международным центром обмена информацией о коррупции» (Ware and Noone, 2005). Такой центр мог бы обрабатывать сведения, необходимые для принятия коммерческих и кредитных решений, проведения исследований и содействия национальным правоохранительным органам. Кроме того, данные могли бы использоваться для коллективных действий в отношении коррумпированных режимов, компаний и отдельных лиц. На сегодняшний день эти инициативы наталкиваются на серьезные бюрократические и политические препятствия. В частности, институты могут заявить, что санкции, введенные их коллегами, обусловлены политическими мотивами, и отказаться от коллективных действий. Или же один из институтов может проигнорировать выводы другого из опасения, что следствие было проведено недостаточно объективно и тщательно. Подобные проблемы решаются путем активного обмена информацией между институтами и предоставления каждому из них права «самостоятельно проверять выводы другого института и делать независимые заключения». Об этом пишут Уэр и Нун (Ware and Noone, 2005, p. 42), добавляя, что коллективные действия могли бы предотвратить некоторые крупнейшие аферы, связанные с государственными закупками.

Использование правовых норм и конвенций для борьбы с международной коррупцией

В настоящее время активизируются международные усилия по сокращению коррупции и мошенничества в сфере госзакупок. Помимо прочего эти усилия направлены на унификацию норм, стандартов, процедур и терминологии, способствуя повышению прозрачности и предсказуемости процесса государственных закупок. Проведению стандартизации в этой области способствуют модельные законы и кодексы, в том числе разработанные Комиссией ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) и Американской ассоциацией адвокатов²⁹. Еще одним важным направлением является подписание региональных и международных антикоррупционных конвенций. Четыре такие конвенции

охватывают десятки государств-участников, взявших на себя обязательства по борьбе с коррупцией. Это Межамериканская конвенция ОАГ против коррупции, Конвенция ОЭСР о противодействии подкупу иностранных государственных служащих при осуществлении международных хозяйственных операций, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, а также недавно ратифицированная Конвенция ООН против коррупции³⁰. Как отмечают Сандхольц и Грей (Sandholtz and Gray, 2005), дополнительное преимущество участия в многосторонних конвенциях состоит в том, что страны, «наиболее интегрированные в мировую экономику и активно участвующие в деятельности международных организаций (таких как МВФ, ОЭСР, ООН и Всемирный банк), характеризуются наименьшим уровнем восприятия коррупции».

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ: ПЕРСПЕКТИВЫ

Когда в 1980-х гг. впервые стали проводиться оценки воздействия на окружающую среду, некоторые утверждали, что они будут мешать реализации проектов, окажутся слишком дорогостоящими и затормозят развитие. Однако сегодня проведение таких оценок стало неотъемлемой частью осуществления крупных общественно значимых проектов.

Одним из последних новшеств в области предотвращения мошенничества и коррупции является оценка коррупционной уязвимости. Подобно оценке воздействия на окружающую среду, она может проводиться перед началом реализации масштабных проектов, связанных с госзакупками. Оценка коррупционной уязвимости позволяет на основе аналитических данных определить вероятность возникновения коррупции в запланированном проекте. До того, как приступить к распределению средств, в рамках оценки коррупционной уязвимости проводится анализ ситуации в конкретной стране. Результаты оценки позволяют разработчикам проекта и международным финансовым институтам более эффективно планировать меры по обеспечению целевого расходования государственных средств. Например, если многие государственные служащие или их родственники являются владельцами частных компаний, имеет смысл запустить программу обязательного раскрытия финансовой информации, чтобы чиновники не передавали контракты собственным коммерческим структурам. Если за реализацией проекта следят контролеры, оценка коррупционной уязвимости может дать ценную информацию для составления протоколов мониторинга в конкретных условиях.

Можно выделить следующие элементы оценки коррупционной уязвимости.

- *Оценка ситуационных и страновых рисков.* Предусматривает оценку ситуации в стране с точки зрения ее коррупционной уязвимости. Являются ли взятки необходимым условием получения контрактов, лицензий и разрешений? Если да, то какие методы и схемы наиболее широко распространены? Часто ли возникают конфликты интересов между государственными служащими и коммерческими предприятиями? В каком состоянии находятся антикоррупционные программы на федеральном, региональ-

ном и местном уровне? Способно ли государство выявлять и пресекать коррупцию в высших эшелонах власти?

- *Анализ систем и средств контроля.* Предусматривает оценку существующих механизмов предотвращения коррупции в рамках проекта. Обучены ли аудиторы методам выявления признаков коррупции? Обязаны ли госслужащие, курирующие проект, предоставлять сведения о принадлежащих им активах и участии в капитале компаний? Имеются ли у надзорных ведомств и у гражданского общества необходимые каналы для информирования о фактах коррупции? Обязаны ли компании, претендующие на получение контракта, соблюдать стандарты корпоративного управления и внутреннего контроля? Существует ли следственный аппарат для проверки сведений о мошенничестве и коррупции?
- *Оценка человеческого фактора.* Предусматривает изучение репутации, связей, деятельности и морального облика лиц, курирующих проект. Нет ли у них нераскрытых обязательств или сомнительных финансовых деклараций? Не обвинялись ли они ранее в коррупции? Есть ли сведения о том, что они берут взятки при исполнении должностных обязанностей?

Заблаговременное получение всесторонней информации о вероятности возникновения коррупции, возможных методах и потенциальных участниках коррупционных схем позволяет заранее разработать меры контроля, подходящие для конкретной ситуации, и воспрепятствовать утечке государственных средств в результате коррупционных действий.

Исходя из результатов оценки коррупционной уязвимости, координаторы проектов, доверительные управляющие, аудиторы и контролеры должны регулярно проводить *углубленную процедуру «дью дилидженс»* на протяжении жизненного цикла проекта. Другими словами, необходимо постоянно анализировать ситуацию для выявления признаков коррупции, о которых говорилось выше. Для проведения такой процедуры представители доверительных управляющих должны знать о коррупционных рисках и уметь обнаруживать сигнальные индикаторы коррупции на разных стадиях жизненного цикла проекта. Всеобъемлющая система антикоррупционного контроля существенно повышает вероятность выявления противоправных действий и способствует сокращению коррупции.

Коррупция в сфере государственных закупок — одна из самых острых социальных проблем, стоящих перед правительствами. Она подрывает экономику, порождает цинизм и лицемерие в обществе, а порой угрожает существованию самих правительств, допускающих существование нелегальных схем. Безусловно, для борьбы с коррупцией необходимо формирование четкой и адекватной правовой и регулятивной базы. Но этого недостаточно. Законы и правила должны неукоснительно соблюдаться, и во всех сферах жизни общества нужно бдительно следить за этим³¹.

Коррупция в сфере государственных закупок проявляется в форме повторяющихся противоправных действий, которые можно пресекать. Настоящая

глава представляет собой попытку проанализировать типичную структуру коррупции и уязвимости, способствующие ее появлению в процессе государственных закупок. Знание уязвимых мест отраслей и проектов позволяет изучать, применять и оценивать новые подходы и методики воздействия на проблему с тем, чтобы находить наиболее эффективные средства борьбы с коррупцией. Мы надеемся, что эта глава даст дополнительный импульс усилиям, направленным на устранение одного из самых серьезных препятствий для гармоничного развития во всем мире.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9А

ЭКСТРЕННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ: ОБЪЕКТИВНО ОПРАВДАНОЕ ИСКЛЮЧЕНИЕ ИЗ ПРАВИЛ ИЛИ ЛАЗЕЙКА ДЛЯ КОРРУПЦИИ

В чрезвычайных или постконфликтных ситуациях может возникать острая необходимость ускорить поступление ресурсов в какой-либо регион. В связи с этим использовать стандартную процедуру, в которой можно выявить коррупционные уязвимости, при осуществлении экстренных госзакупок порой нецелесообразно³². В чрезвычайной ситуации средства на государственные закупки должны выделяться как можно скорее, но это не отменяет необходимости контроля целевого использования средств. В условиях природных или техногенных катастроф, когда с целью ускорения финансирования процедуры предварительного контроля упрощаются, возрастает значимость постоянного мониторинга и последующего применения правовых санкций.

После разрушительного цунами в Индийском океане в декабре 2004 г. поступило много заявлений о коррупции на различных уровнях. В частности, сообщалось о том, что продовольствие, предназначенное для раздачи пострадавшим, передается владельцам магазинов для продажи или распределяется между чиновниками; что военные берут мзду с проезжающих грузовиков с гуманитарной помощью; что местные чиновники забирают себе часть заработной платы работников в обмен на трудоустройство (Batha, 2005; Harvey, 2005). Отмечались случаи, когда люди регистрировались в качестве пострадавших в двух или трех районах, чтобы дважды или трижды получить компенсацию за утраченное имущество³³. Некоторые извлекают выгоду из стихийных бедствий так же, как компьютерные хакеры извлекают выгоду из незащищенности компьютерных сетей.

Один из серьезных фактов коррупции в индонезийской провинции Ачех был связан с некачественным строительством убежищ для лиц, оставшихся без крова в результате цунами. Эти убежища представляли собой длинные деревянные бараки. Чтобы сэкономить на строительстве, подрядчик не крепил деревянные конструкции к бетонному фундаменту. Бетон содержал больше песка и меньше цемента, чем требуется по технике безопасности. К тому же фундаменты закладывались недостаточно глубоко. Другими словами, подрядчик просто украл выделенные деньги для собственного обогащения или для дачи взяток чиновникам (возможно, и то, и другое), тогда как пострадавших запихнули в небезопасные жилища, сделав их дважды пострадавшими³⁴.

В 2005 г. группа экспертов, финансируемая многосторонними банками развития, выехала в Индонезию для изучения способов сокращения коррупции при проведении гуманитарных операций. Эта группа выявила ряд факторов, способствующих возникновению коррупции в посткатастрофических ситуациях, в частности:

- безотлагательность действий на этапе спасательной операции, когда основным приоритетом является спасение человеческих жизней;
- логистические трудности с доставкой гуманитарной помощи нуждающимся;
- массовый приток денежных средств из разных источников, превосходящий возможности органов страны-получателя по эффективному выполнению снабженческих и финансовых функций;
- дезинтеграция административно-контрольной системы на местах;
- несогласованность функций, когда некоторые доноры настаивают на самостоятельном управлении финансами и госзакупками;
- разрушение нормальных рынков товаров и услуг;
- особые правила и требования, выдвигаемые донорами в качестве условий получения гуманитарной помощи;
- незнание донорами местных реалий.

Для управления этими повышенными коррупционными рисками предлагаются следующие меры: внедрение прозрачных систематических процедур анализа потребностей; привлечение пострадавших к анализу и принятию решений; создание специальных управленческих систем для оценки и упорядочения всей предлагаемой и поставляемой гуманитарной помощи, чтобы привести ее в соответствие с выявленными потребностями; координация усилий доноров по разработке единых подходов и рекомендаций в области госзакупок; создание каналов для информирования о возможных фактах коррупции (ADB/OECD/Transparency International, 2005).

В Соединенных Штатах тысячи жителей были вынуждены покинуть свои дома в конце августа 2005 г., когда на побережье Мексиканского залива обрушился ураган «Катрина». Стремясь помочь как можно большему количеству людей, американский Красный Крест поспешно раздавал деньги пострадавшим гражданам и семьям, обращавшимся с просьбой о помощи. К сожалению, были случаи фальсификации заявок в рамках преступных схем, направленных на хищение гуманитарных средств (CNN, 2005). Таким образом, даже в развитых странах, таких как США, стихийные бедствия открывают колоссальные возможности для коррупционеров. Однако в отличие от развивающихся стран Соединенные Штаты обладают мощной правоприменительной системой, позволяющей разоблачать и наказывать мошенников, пользующихся вынужденным ослаблением контроля (Yen, 2005). В развивающихся странах отсутствует не только эффективный предварительный контроль, но и практика последующего применения правовых санкций, что создает поистине райские условия для коррупции.

Опыт ликвидации последствий цунами в Азии и урагана в США однозначно свидетельствует о том, что в нашем распоряжении до сих пор нет действенного механизма, способного предотвратить коррупцию при оказании гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях.

ПРИЛОЖЕНИЕ 9В

СОПУТСТВУЮЩИЕ КОРРУПЦИОННЫЕ СХЕМЫ

Присвоение государственных средств и нецелевое использование государственного имущества — эти коррупционные схемы имеют лишь косвенное отношение к госзакупкам, но заслуживают не меньшего внимания.

О присвоении государственных средств речь идет в тех случаях, когда чиновники разворовывают деньги, выделяемые на реализацию государственных проектов. При этом используются различные методы, вплоть до прямого выписывания чеков себе или своим родственникам. Платежи обычно совершаются по сфальсифицированным счетам или путем включения в платежную ведомость фиктивных работников. Иногда присвоенные средства направляются на строительство зданий и сооружений, которые предназначены не для общественного, а для личного пользования.

Нецелевое использование государственного имущества имеет место в тех случаях, когда госслужащие пользуются служебными автомобилями, самолетами, компьютерами, кредитными картами и помещениями для получения личной выгоды, в интересах своей политической партии или в интересах своих знакомых. Спектр таких злоупотреблений простирается от «мелочей» вроде эксплуатации офисных компьютеров и оргтехники до использования самолетов для частных увеселительных мероприятий. Однажды авторам довелось участвовать в расследовании по факту использования государственного реактивного самолета в личных целях. В бортовом журнале и в официальном запросе на разрешение рейса этот полет, обошедшийся налогоплательщикам в сотни тысяч долларов, был обозначен как «трансконтинентальный перелет в целях навигационного обучения». Бывают случаи, когда чиновники злоупотребляют должностным положением, приспосабливая проекты под свои личные интересы. Например, государственные координаторы проекта развития городского транспорта могут организовывать строительство дорог или размещение автобусных остановок таким образом, чтобы создать благоприятные условия для принадлежащих им компаний или для своих родственников.

Анализируя некоторые инфраструктурные проекты, следователи обнаружили, что нецелевое использование служебного автотранспорта и хищение бензина в них были вполне обыденным явлением. Казалось бы, отсутствие автомобиля — пустяк. Но он может помешать государственным инспекторам добраться до объекта и проследить за ходом работ по строительству дороги. Таким образом, падает эффективность контроля, что порождает новые проблемы и создает условия для дальнейших хищений.

Ниже перечислены индикаторы, сигнализирующие о нецелевом использовании государственного имущества:

- использование служебного автотранспорта в личных целях;
- использование государственного имущества (например, компьютеров) и сотрудников (например, вспомогательного персонала) в личных целях;
- неоправданно высокие расходы на питание, проживание и личные цели при выполнении должностных обязанностей;
- появление государственного имущества в частных жилых помещениях;
- использование оплачиваемой сверхурочной работы сотрудников для выполнения личных поручений;
- наличие репутации человека, склонного к злоупотреблению государственным имуществом;
- назначение друзей и родственников (в том числе супругов) на государственные должности;
- необоснованное использование консалтинговых услуг.

КОММЕНТАРИИ

1. На долю государственных закупок, как правило, приходится 10–20% ВВП страны. Например, в Европейском союзе в 2002 г. совокупный объем государственных закупок (приобретение товаров, услуг и реализация общественно значимых проектов государственными органами и предприятиями общественного пользования) составил €1,5 трлн, т. е. около 16% ВВП Евросоюза. См. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm.
2. См. Правила закупок для федеральных нужд (Federal Acquisition Regulation) — <http://www.arnet.gov/far/>. Кроме того, помимо тысяч инспекторов на уровне оборонных и отраслевых агентств, в Агентстве по аудиту контрактов Министерства обороны США трудятся более 4500 человек, задачей которых является аудит масштабной системы оборонных закупок [https://www.jagcnet.army.mil/JAGCNETInternet/Homepages/AC/ArmyFraud.nsf/\(JAGCNetDocID\)/86DABEE8FC6CC4DA8525703F005519E9/\\$FILE/ISS%20Compliance%20Agreement.pdf](https://www.jagcnet.army.mil/JAGCNETInternet/Homepages/AC/ArmyFraud.nsf/(JAGCNetDocID)/86DABEE8FC6CC4DA8525703F005519E9/$FILE/ISS%20Compliance%20Agreement.pdf).
3. П. Оверби «Оштрафованный Boeing летит вперед» (Boeing Moves Forward after Government Fine), утренний выпуск новостей Национального общественного радио от 16 мая 2006 г. — <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5407530>. См. также *Congressional Quarterly*, August 1, 2006, «Boeing Global Settlement», слушания в Комитете сената США по вооруженным силам, выступление заместителя министра юстиции США Пола Макналти. Федеральный суд США приговорил финансового директора компании Boeing Майкла Сирса к четырем месяцам тюремного заключения и штрафу \$250 000 за нарушение федерального законодательства о конфликте интересов. С. Хеджес «Бывший главный финансист Boeing приговорен к четырем месяцам тюрьмы» (Former Boeing Finance Chief Gets Four Month Sentence, *Chicago Tribune*, February 19, 2005). Служащая ВВС США Дарлин Дрюн была приговорена к девяти месяцам тюремного заключения.

М. Сирак «Итоги расследования Минобороны: Дрюн сорвала заключение контракта между BBC и Boeing» (DoDIG: Druyun Impacted Air Force's KC-135 Depot Contract With Boeing, *Defense Daily*, May 26, 2006).

4. Подробнее об этих принципах см. Burton (2005) и Wittig (2005).
5. Сигнализаторы, перечисленные в настоящей главе, взяты из различных источников, включая результаты полевой работы авторов, выводы ведущих международных исследователей (таких как Майкл Крамер) и ряд публикаций. См., например, <http://www.bhutanaudit.gov.bt/contents/papers/asosai-pakistan/Overview%20of%20Fraud%20and%20Corruption%20Detection%20Process.pdf>; <http://www.srac.gpg.gov.za/Anti-corruption%20booklet.pdf> и <http://www.wmkramer.com/1basics.html>.
6. В свое время крупная компания наняла одного из авторов, чтобы проверить, не замешан ли кто-либо из ее 400 зарубежных агентов в коррупции в нарушение Закона о предотвращении коррупционной практики за рубежом (Foreign Corrupt Practices Act) 1977 г.
7. Американские подрядчики, работающие с зарубежными агентами, все чаще проводят процедуру «дью дилидженс» в отношении потенциальных иностранных агентов с целью выяснения, практикуют ли они дачу взяток за получение контрактов компаниями, чьи интересы они представляют.
8. Например, калифорнийскую компанию Titan, работающую в сфере военной разведки и связи, по результатам гражданского и уголовного судопроизводства обязали уплатить штрафы на сумму свыше \$28 млрд за то, что в нарушение Закона о предотвращении коррупционной практики за рубежом компания осуществляла необоснованные платежи через посредников в адрес чиновников Бенина и ряда азиатских стран. Дело Titan стало одним из наиболее значимых процессов о коррупции с участием агента; компании присудили самый большой штраф, когда-либо взимавшийся в рамках федерального законодательства. См. *Securities and Exchange Commission v. The Titan Corporation*, Civil Action No. 05–0411 (U.S.D. C., D.D. C., filed March 1, 2005). См. также «Компания Titan признала себя виновной в даче взяток в нарушение Закона о предотвращении коррупционной практики за рубежом» (Titan Pleads Guilty to Bribery Under Foreign Corrupt Practices Act, *U. S. Fed News*, March 1, 2005).
9. Следует отметить, что местные подрядчики, особенно крупные, также могут нанимать посредников, чтобы обезопасить себя от возможного судебного преследования.
10. Не всегда в махинациях с тендерными предложениями используются откаты. Все чаще становится возможным проводить абсолютно прозрачный тендер, победитель которого платит взятку уже после подписания контракта. В таких ситуациях неизбежность взятки понимают все участники тендера и учитывают это в своих ценовых предложениях.
11. Недавно в Африке произошел случай, когда судебные дознаватели обнаружили протоколы встречи между государственными служащими, на которой за несколько месяцев до фактической подачи тендерных предложений они решали, кто должен получить определенные контракты на оказание консалтинговых услуг в рамках многомиллионного проекта дорожного строительства.

12. Роуз-Аккерман в своей работе (Rose-Ackerman, 1978) пишет, что конкуренция среди поставщиков услуг должна сократить масштабы коррупции.
13. Глубокий анализ методов выявления махинаций с тендерными предложениями в Швеции при проведении тендеров на строительство дорог содержится в работе М. Якобсон «Махинации с тендерными предложениями при проведении тендеров по госзакупкам в Швеции» (Bid-Rigging in Swedish Procurement Auctions), июнь 2004 г. <http://www.joensuu.fi/taloustieteet/ott/scandale/tarto/papers/Maria%20Jakobsson.pdf>.
14. Закрытые юрисдикции — это страны с весьма мягкими требованиями к регистрации бизнеса, а также расплывчатыми банковскими и налоговыми процедурами.
15. В случаях, выявленных авторами, речь шла о зарегистрированных корпорациях, директорами, акционерами или сотрудниками которых являлись чиновники.
16. О деятельности подставных компаний друзей, детей и родственников покойного Фердинанда Маркоса, а также о безнаказанном использовании этих структур для извлечения доходов см. Manapat (1991).
17. См. Mitchell (2005). «Структурные пробелы» возникают в системах государственных закупок потому, что в осуществлении госзакупок участвуют различные группы лиц, при взаимодействии которых нередко происходят накладки. Этим и пользуются коррупционеры для извлечения личной выгоды.
18. Механизм, чувствительный к внешним воздействиям, закрывает уязвимые места (бреши) системы.
19. Уязвимые места, описанные в настоящей главе, были в большинстве своем идентифицированы криминалистическим отделом Департамента институциональной целостности Всемирного банка. Исходя из общего количества уязвимых мест внутри системы, можно составить совокупность показателей, отражающих общую степень риска коррупции при проведении тендеров и реализации государственных контрактов.
20. Важнейшие расследования проводятся в рамках фидуциарных полномочий специальным подразделением внутренних расследований Всемирного банка — Департаментом институциональной целостности. Агентство международного развития США (AMP США) также разработало систему индикаторов. См. Fraud Indicators, Office of the Inspector General Investigations, USAID, http://www.usaid.gov/oig/hotline/fraud_awareness_handbook_052201.pdf.
21. О контроле административных расходов см. <http://www.idea-knowledge.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=82701>. Глубокий анализ потенциального воздействия электронной системы государственных закупок на уровень коррупции содержится в материалах Всемирного банка (готовятся к публикации). В недавнем докладе ОЭСР говорится о позитивном опыте применения такой системы в Копее — см. <http://www.nibr.no/content/download/3663/17219/file/OECD-rapport+2005-+aase.pdf>.
22. По мнению ряда ученых, для противодействия коррупции могут использоваться три подхода. Первый предполагает сохранение статус-кво, т. е. использовать существующие ресурсы по выявлению и наказанию кор-

рупционной практики. Второй подход предусматривает борьбу с коррупцией на индивидуальном уровне с наращиванием ресурсов по выявлению и наказанию противоправных действий. Наконец, третий подход направлен на изменение «структурных условий существования коррупции», например путем устранения недостатков бюрократического аппарата и приведения законодательства в соответствие с потребностями общества. См. Nas, Price, and Weber (1986, p. 116).

23. Правовой анализ международных программ раскрытия информации был сделан г-жой Паскаль Дюбуа, старшим советником по правовым вопросам Всемирного банка.
24. Французский уголовно-процессуальный кодекс (Code de Procédure Pénale) позволяет окружному прокурору применять при некоторых видах преступлений вместо уголовного преследования альтернативные меры в рамках так называемого *компромиссного соглашения*. В таких случаях обвиняемый может полностью избежать уголовного преследования, если он признает свою вину и выполнит определенные условия (например, уплатит штраф или примет участие в общественных работах). См. C. PR. PÉN. Arts. 41–1 to –3 (2004) (Fr.). В США ряд ведомств (в том числе Агентство по охране окружающей среды, антимонопольный отдел Министерства юстиции, Комиссия по ценным бумагам и биржам и Министерство здравоохранения и социального обеспечения) применяют механизмы добровольного раскрытия информации. См. Incentives for Self-Policing: Discovery, Disclosure, Correction and Prevention of Violations, 60 Fed., Reg. 66706 (Dec. 22, 1995). Также см. Anne K. Bingaman, Assistant Attorney General, Remarks before the Antitrust Section of the American Bar Association (Aug. 10, 1993), reprinted in 6 Department of Justice Manual Section 7-2A. 470 at 7–244.315 (1995); Report of the Securities and Exchange Commission on Questionable and Illegal Corporate Payments and Practices (submitted to the Senate Banking, Housing and Urban Affairs Committee May 12, 1976); *In re Sealed Case*, 676 F. 2d 793 (D. C. Cir. 1982); Richard A. Feinstein and Jonathan L. Dieneshaus, «Unmasking Health Care Fraud and Abuse», *Legal Times*, July 17, 1995. Постановление Национального бюро Пакистана по борьбе с финансовыми правонарушениями гарантирует полное или условное помилование лицам, которые сообщили подробные и точные сведения о совершенных ими преступных деяниях и назвали имена людей, замешанных в коррупционных схемах. Кроме того, правонарушители могут рассчитывать на амнистию, если признаются в коррупционных действиях и вернут приобретенные незаконным путем активы. См. National Accountability Bureau Ordinance, Pakistan Ordinance No. XVIII of 1999, §§ 25, 25A, and 26, as amended by Pakistan Ordinance Nos. XIX of 1999 and IV of 2000. В рамках борьбы с организованной преступностью в Польше применяется норма о свидетелях обвинения (*świadek koronny*), согласно которой преступнику, свидетельствующему против своих соучастников, гарантируется неподсудность и сокрытие личности, если ему может угрожать месть. См. *Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym*. В Аргентине для повышения эффективности борьбы с незаконным оборотом наркотиков предусматривается смягчение наказания или прекращение

уголовного дела в отношении лица, которое помогает властям установить личность других преступников или выявить другие факты поставок наркотиков. См. paragraph 29 ter of Law Nr. 23.737. В Аргентине также допускается смягчение наказания для преступника, предоставившего властям сведения о местонахождении похищенного лица. См. paragraph 41 ter of Law Nr. 25.742. В Бразилии лицо, добровольно сообщившее о антиконкурентной практике, освобождается от ответственности в случае, если Министерству юстиции на тот момент не было известно об этих действиях. См. Brazilian Antitrust Law, Law 10.149/2000 of Dec. 21, 2000. Итальянское законодательство в отношении раскаявшихся преступников (pentiti) гарантирует иммунитет от уголовного преследования и/или смягчение наказания и осуществление защиты свидетелей для лиц, сообщивших властям сведения о насильственном подрыве демократического строя, террористической деятельности, мафиозных организациях, похищении людей, незаконном обороте наркотиков и контрабанде. См., например, Law No. 304 of May 29, 1982; Law No. 15 of Feb. 15, 1980; Law No. 34 of Feb. 18, 1987; Decree-Law No. 8/91; Law No. 45/01; Decree-Law No. 8 of Jan. 15, 1991; and Law. No. 45 of Feb. 15, 2001. Временная гражданская администрация Косово, созданная под эгидой ООН, разрешает обвинителям требовать полного иммунитета от уголовного преследования в тех случаях, когда, по определению суда, подозреваемый или обвиняемый готов дать показания, способные воспрепятствовать дальнейшей преступной деятельности либо обеспечить успешное уголовное преследование другого подозреваемого. См. UNMIK Regulation No. 2001/21 on cooperative witnesses (Sept. 20, 2001); UNMIK Regulation No. 2003/26, Provisional Criminal Procedure Code of Kosovo, Arts. 298–303 (July 6, 2003).

25. Пункт 3 статьи 37 Конвенции ООН против коррупции гласит: «Каждое государство-участник рассматривает в соответствии с основополагающими принципами своего законодательства возможность предоставления иммунитета от уголовного преследования лицу, которое существенным образом сотрудничает в расследовании или уголовном преследовании в связи с каким-либо преступлением, признанным таковым в соответствии с настоящей конвенцией».
26. См., например, Homer E. Moyer, Jr., «Corporate Counsel-Law Firms, Voluntary Disclosure, Independent Compliance Monitors and Other FCPA Enforcement Issues,» *Metropolitan Corporate Counsel*, June 2005. <http://www.metrocorp counsel.com/current.php?artType=view&artMonth=June&artYear=2005&EntryNo=3063>.
27. В Великобритании недавно был принят такой закон, в США он тоже имеется (http://www.epic.org/open_gov/foia/us_foia_act.html), как и во многих других странах — см. <http://www.freedominfo.org/>.
28. См., например, сведения об эффекте проверок образа жизни, проводимых филиппинским Центром журналистских расследований (<http://www.pcij.org/stories/2003/bir.html>).
29. Модельный закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров, строительных работ и услуг с рекомендациями по его принятию можно найти на сайте ЮНСИТРАЛ

- http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/1994Model.html. Также см. <http://www.abanet.org/>.
30. См. Межамериканскую конвенцию Организации американских государств (ОАГ) против коррупции, Treaty Doc. No. 105–39; Конвенцию ОЭСР о противодействии подкупу иностранных государственных служащих при осуществлении международных хозяйственных операций, Treaty Doc. No. 105–43, 1997 U. S. T. Lexis 105; Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, ETS No. 173, вступившую в действие 1 июля 2002 г. Конвенция ООН против коррупции, UN Doc. A/58/422 (adopted October 31, 2003), вступила в действие 15 декабря 2005 г.
 31. Как показал опрос представителей компаний из стран — членов ОЭСР (Soreide, 2006), «целых 55% респондентов полагают, что правила проведения тендеров не способны предотвратить коррупцию. Еще 15% опрошенных заявили, что эти правила создают определенные помехи для противоправных действий, и лишь 6% сочли их *эффективным* барьером на пути коррупции».
 32. Это приложение подготовил Бенджамин Кокс.
 33. См. материалы Международного форума неправительственных организаций по развитию Индонезии, 23 марта 2005 г., http://www.infid.be/aceh_combating_corruption.html.
 34. См. материалы Международного форума неправительственных организаций по развитию Индонезии, 23 марта 2005 г.

ЛИТЕРАТУРА

- ADB (Asian Development Bank). 1998. *Anti-Corruption: Policies and Strategies*. Manila: ADB.
- ADB/OECD/Transparency International. 2005. *Curbing Corruption in Tsunami Relief Operations*. Proceedings of the Jakarta Expert Meeting, April 7–8. Manila: ADB.
- Batha, E. 2005. «Corruption and Aid» Reuters, November 9. <http://www.alertnet.org/the facts/reliefresources/11315551833.htm>.
- Burton, Robert A. 2005. «Improving Integrity in Public Procurement: The Role of Transparency and Accountability.» In *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, 23–28. Paris: OECD.
- Campos, J. E., and J. Syquia. 2006. «Managing the Politics of Reform: Overhauling the Legal Infrastructure of Public Procurement in the Philippines.» World Bank, Washington, DC.
- CNN. 2005. «Dozens Indicted in Alleged Katrina Scam: Red Cross Contract Workers Accused of Filing False Claims.» December 29. <http://www.cnn.com/2005/LAW/12/28/katrina.fraud/index.html>.
- Harvey, R. 2005. «Corruption Challenge for Aceh Aid.» *BBC News*, May 31. <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4583557.stm>.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

- Manapat, Ricardo. 1991. *Some Are Smarter than Others: The History of Marcos' Crony Capitalism*. New York: Aletheia Publications.
- Manning, Nick, and Neil Parison. 2004. *International Public Administration Reform*. Washington, DC: World Bank.
- Merle, R., and J. Markon. «Ex-Pentagon Official Admits Job Deal.» *Washington Post*, April 21, p. A1. Merle, R. 2004. «Long Fall for Pentagon Star: Druyun Doled Out Favors by the Millions.» *Washington Post*, November 14, p. A1.
- Mitchell, L. E. 2005. «Symposium: Corporate Misbehavior by Elite Decision-Makers: Perspectives from Law and Social Psychology: Structural Holes, CEOs, and Informational Monopolies — the Missing Link in Corporate Governance.» *Brooklyn Law Review* 70 (Summer): 1313.
- Mora, Jose Eduardo. 2004. «Central America: The High Cost of Corruption» Inter Press Service, <http://www.worldrevolution.org/article/1624>.
- Mugazi, Henry. 2005. «Corrupt Public Procurement. Civil Society Should Be Involved More in Following Up Corrupt Officials.» Newsletter 3, August. <http://www.ms.dk/sw930/.asp>
- Nas, T. F., A. C. Price, and C. T. Weber. 1986. «A Policy-Oriented Theory of Corruption.» *American Political Science Review* 80 (March): 107–119.
- New York State, Office of Attorney General Eliot Spitzer. 2001. «Eleven School Custodians Arrested for Kickback and Bid Rigging Scheme.» Press Release, December 11. http://www.oag.state.ny.us/press/2001/dec/dec11b_01.html.
- Nunberg, Barbara. 1997. «Rethinking Civil Service Reform: An Agenda for Smart Government.» Poverty and Social Policy Working Paper, World Bank, Washington, DC.
- Odhiambo, Walter, and Paul Kamau. 2003. «Public Procurement: Lessons from Kenya, Tanzania, and Uganda.» Working paper 208, OECD Development Centre, Paris. <http://www.u4.no/document/literature/Odhiambo-public-procuremnt-Tz-Ug-Ky.pdf>.
- OECD. 2005. «Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement.» Paris: OECD.
- Paine, L., R. Deshpande, J. D. Margolis, and K. E. Bettcher. 2005. «Up to Code: Does Your Company's Conduct Meet World-Class Standards?» *Harvard Business Review* 83 (12): 122–133.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sacerdoti, Giorgio. 2005. «Forum Workshop on Identifying Risks in the Bidding Process to Prevent and Sanction.» In *Fighting Corruption and Promoting Public Integrity in Public Procurement*, 153–160. Paris: OECD.
- Sandholtz, W., and M. Gray. 2005. «International Determinants of National Corruption Levels.» In *Transparency International Global Corruption Report 2005*. <http://www.globalcorruptionreport.org/download.html#download>.
- Soreide, Tina. 2006. «Procurement Procedures and the Size of Firms in Infrastructure Contracts.» Paper prepared for the World Bank ABCDE conference, Tokyo, May 29–30.

- Stone, R. W. 2004. «The Political Economy of IMF Lending in Africa.» *American Political Science Review* 98 (4): 577–591.
- Thachuk, K. 2005. «Corruption and International Security» *SAIS Review* 25 (Winter-Spring): 143–152.
- Transparency International. 2002. «Status Report on the Integrity Pact: The Concept, the Model, and Present Applications.» Transparency International (December 31).
- Transparency International. 2006a. Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement. http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting
- Transparency International. 2006b. *Global Corruption Report 2006*. <http://www.globalcorruptionreport.org/download.html#download>.
- Trepte, Peter. 2005. «Transparency and Accountability as Tools for Promoting Integrity and Preventing Corruption in Procurement: Possibilities and Limitations.» OECD, Paris.
- (U. S. Department of Justice). n. d. «Preventing and Detecting Bid Rigging, Price Fixing, and Market Allocation in Post-Disaster Rebuilding Projects: An Antitrust Primer for Agents and Procurement Officials.» http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/disaster_primer.htm.
- U. S. Department of the Treasury. 2004. «U. S. Identifies Front Companies for Saddam Hussein Regime.» Press Release, Office of Public Affairs, April 15, Washington, DC. http://www.cpa-rqa.org/transcripts/20040415_front_companies.html.
- U. S. Government Accountability Office. 2006. «Company Formations: Minimal Ownership Information is Collected.» Report 06–376 (April).
- Volcker Committee (Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-For-Food Programme, chaired by Paul A. Volcker). 2005a. *Report on the Manipulation of the Oil-For-Food Programme* (October 27). <http://www.iic-offp.org/documents/IIC%20Final%20Report%2027Oct2005.pdf>.
- Volcker Committee (Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-For-Food Programme, chaired by Paul A. Volcker). 2005b. «Third Interim Report» (August 8). <http://www.iic-offp.org/documents/Third%20Interim%20Report.pdf>.
- Ware, G. T., and G. P. Noone. 2003. «The Culture of Corruption in the Post Conflict and Developing World. “ In *Imagine Coexistence: Restoring Humanity After Violent Ethnic Conflict*, ed. A. Chayes and M. Minnow. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Ware, G. T., and G. P. Noone. 2005. «The Anatomy of Transnational Corruption.» *International Affairs Review* 14 (Fall): 29–52.
- Wax, E. 2005. «Kenya Is Buffeted by Graft Scandals.» *The Washington Post*, February 13.
- Werlin, H. H. 2005. «Corruption and Foreign Aid in Africa.» *Orbis* 49 (Summer): 517–527.
- Wittig, Wayne A. 2005. «Linking Islands of Integrity to Promote Good Governance in Public Procurement: Issues for Consideration.» In *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, pp. 109–114. Paris: OECD.

World Bank. Forthcoming. *Corruption vs. Technology in Public Procurement*.

Yen, H. 2005. «GAO Probes Katrina Credit Card Bills: Audits Examine Purchases by Federal Workers for Abuse, Overpayment.» *Washington Post*, December 27, p. A23. See also <http://www.cnn.com/2005/LAW/12/28/katrina.fraud/index.html>.

Zucker, J. S. 2004. «The Boeing Suspension: Has Increased Consolidation Tied the Department of Defense's Hands?» *The Army Lawyer*, April. [https://www.jagcnet.army.mil/JAGCNETInternet/Homepages/AC/ArmyFraud.nsf/\(JAGCNetDocID\)/86DABEE8FC6CC4DA8525703F005519E9/\\$FILE/The%20Boeing%20Suspension.pdf](https://www.jagcnet.army.mil/JAGCNETInternet/Homepages/AC/ArmyFraud.nsf/(JAGCNetDocID)/86DABEE8FC6CC4DA8525703F005519E9/$FILE/The%20Boeing%20Suspension.pdf).

Борьба с коррупцией в налоговой сфере

Обзор

ТУАН МИН ЛЕ

Как показывает анализ, в развивающихся странах и странах с переходной экономикой налоговые органы считаются одним из самых коррумпированных государственных институтов. Коррупция в налоговой и таможенной сфере снижает эффективность соответствующих ведомств и подрывает принцип справедливости. Она является одной из основных причин утечки доходов бюджета (см., например, Martinez-Vazquez, Arze, and Boex, 2004). Эмпирические исследования свидетельствуют о том, что в государствах с высоким уровнем коррупции появляется масштабная теневая экономика, приводящая к сокращению налогооблагаемой базы и к значительным потерям доходов бюджета (Schneider and Enste, 2000; Johnson, Kaufmann, and Zoido-Lobaton, 1998). Кроме того, порождая несправедливое отношение к честным налогоплательщикам и подрывая их конкурентоспособность, коррупция способствует уходу бизнеса из легального сектора — так возникает порочный круг, тормозящий развитие легальной экономики. Что же касается таможенных органов, то коррупция в этой сфере может даже создавать угрозу национальной безопасности, обеспечивая условия для контрабанды оружия и наркотиков.

В ходе эмпирических исследований также выяснилось, что масштабы негативного воздействия коррупции варьируют в зависимости от вида налога — прямые налоги страдают больше, чем косвенные (Tanzi and Davoodi, 2000). Коррупция углубляет дисбалансы в распределении налоговой нагрузки, сокращая поступления от отдельных категорий налогоплательщиков (обычно это богатые компании, способные подкупать налоговиков) и увеличивая относительное обременение менее обеспеченных групп налогоплательщиков.

ПОБУДИТЕЛЬНЫЕ МОТИВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ КОРРУПЦИИ В НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ

В налоговой сфере побудительные мотивы для коррупции достаточно сильны, а возможности весьма обширны. Налоговый инспектор может пойти на коррупционные действия, если ожидаемая выгода превышает потенциальные потери от разоблачения и наказания (Huther and Shah, 2000). Ожидаемая выгода и потенциальные потери определяются конкретными особенностями той организационно-управленческой среды, в которой работают налоговые и таможенные органы.

Налоговая система во многих развивающихся странах характеризуется наличием сложных налоговых и торговых режимов с многочисленными дискреционными льготами, запутанными и непрозрачными процедурами налогообложения и чрезмерными дискреционными полномочиями налоговиков. Кроме того, как свидетельствуют данные из различных источников, во многих странах профессиональный уровень налоговых и таможенных инспекторов низок, а институциональная среда, в которой они работают, отличаются неадекватностью структуры поощрений и наказаний и слабостью внутреннего и внешнего контроля.

ПОДХОДЫ К ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

Поскольку причины коррупции многообразны, эффективные антикоррупционные программы должны быть всесторонними, разработанными с учетом различных мотивов и возможностей коррупции. В работе Das-Gupta, Engelschalk, and Mayville (1999) предлагается ряд реформ, направленных на устранение побудительных мотивов, стимулов и возможностей коррупции. Их краткий перечень приведен в таблице 10.1.

Программы противодействия коррупции, ориентированные исключительно на налоговые органы, редко оказываются действенными. Практика свидетельствует, что антикоррупционные реформы должны охватывать сферу государственного управления в целом. С конца 1990-х гг. в рамках проектов Всемирного банка по техническому содействию реформе налоговых органов были разработаны комплексные механизмы, направленные на укрепление подотчетности, институциональное развитие и повышение экономической эффективности. В этой главе представлен один из примеров, касающийся реформирования Национальной налоговой службы Боливии. Аналогичные шаги были предприняты в Латвии, где налоговые реформы сопровождалось преобразованиями в секторе государственного управления в целом. В частности, латвийские реформы предусматривали установление тесных связей с Советом по предупреждению коррупции, оптимизацию организационно-технической структуры Государственной налоговой службы, унификацию процедур сбора налогов, отчислений на социальное страхование и таможенных пошлин, разработку комплексной системы показателей результативности, внедрение прозрачных механизмов взаимодействия с заинтересованными сторонами.

Таблица 10.1. Антикоррупционные меры в рамках реформы налоговых органов

<i>Меры, направленные на устранение мотивов и стимулов коррупции</i>	<i>Меры, направленные на устранение возможностей для коррупции</i>
Базовая мотивация <ul style="list-style-type: none"> • Заявления о миссии и видении перспектив • Укрепление принципов морали и профессиональной этики элиты 	Реформирование налоговой системы <ul style="list-style-type: none"> • Снижение налоговых ставок, уменьшение количества налогов, сокращение налоговых льгот • Удержание налогов у источника выплаты, использование условно-расчетного налогообложения • Отмена дискреционных санкций
Позитивные стимулы <ul style="list-style-type: none"> • Организационная независимость • Прозрачность бюджетного процесса, формирование бюджетов на основе результативности • Вознаграждение на основе результативности • Внутри- и межведомственная конкуренция • Конкурентоспособная базовая зарплата • Прозрачные процедуры поощрения, исключающие произвол 	Организационно-управленческая сфера <ul style="list-style-type: none"> • Построение организационной структуры по функциональному принципу • Активизация использования сведений из внешних источников • Ограничение контактов с налогоплательщиками и поставщиками • Соблюдение принципа независимости при заключении сделок, использование прозрачных коммерческих процедур, исключающих произвол • Обеспечение прозрачности кадровых, закупочно-снабженческих и бюджетных процедур • Компьютеризация и автоматизация • Передача отдельных функций частному сектору
Негативные стимулы <ul style="list-style-type: none"> • Эффективные санкции за коррупцию • Усиление влияния налогоплательщиков через независимый контроль • Общественный контроль и надзор 	Внутренний и внешний контроль <ul style="list-style-type: none"> • Проведение независимого внутреннего и внешнего аудита • Внедрение эффективных процедур управленческого контроля • Обеспечение общественного контроля и надзора • Создание внутренних антикоррупционных подразделений
Воздействие со стороны государства <ul style="list-style-type: none"> • Разработка эффективных санкций за дачу взяток • Создание независимых институтов для защиты налогоплательщиков от преследований и вымогательств • Обнародование фактов наложения взыскания 	

Источник: Das-Gupta, Engelschalk, Mayville (1999).

Одной из последних тенденций в реформировании налоговых органов (в частности, в странах Латинской Америки и Африки) стало создание полуавтономных налоговых агентств. Основная цель этих нововведений — борьба с коррупцией и недоимками (Kidd and Crandall, 2006; Fjeldstad, 2005). Во многих случаях появление таких структур рассматривают как толчок к проведению более широких преобразований, считая их важным институциональным компонентом стратегии реформирования государственного сектора в целом. Однако некоторые оценки опыта работы полуавтономных налоговых агентств (см., например, Kidd and Crandall, 2006) свидетельствуют о том, что эта управленческая модель не является панацеей и что ее эффективность во многом зависит от наличия комплексного плана реформ и политической воли.

В главах 10 и 11 более подробно анализируются масштабы, причины и последствия коррупции в налоговой и таможенной сферах. Обе главы акценти-

руют внимание на практически целесообразных реформах. В качестве основы для разработки адекватных антикоррупционных стратегий рассматривается методика картирования коррупционных рисков применительно к различным процедурам.

ЛИТЕРАТУРА

- Das-Gupta, Aridam, Michael Engelschalk, and William Mayville. 1999. «An Anticorruption Strategy for Revenue Administration.» PREM Notes 33, Poverty Reduction and Economic Management Network, World Bank, Washington, DC.
- Fjeldstad, Odd-Helge. 2005. «Corruption in Tax Administration: Lessons from Institutional Reforms in Uganda.» CMI Working Paper, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway.
- Huther, Jeff, and Anwar Shah. 2000. «Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation.» Policy Review Working Paper 2501, World Bank, Washington, DC (December).
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobaton. 1998. «Regulatory Discretion and the Unofficial Economy.» *American Economic Review* 88 (2): 387–392.
- Kidd, Maureen, and William Crandall. 2006. «Revenue Authorities: Issues and Problems in Evaluating Their Success.» International Monetary Fund, Washington, DC.
- Martinez-Vazquez, Jorge, F. Javier Arze, and Jameson Boex. 2004. «Corruption, Fiscal Policy, and Fiscal Management.» Working paper prepared for the Fiscal Reform in Support of Trade Liberalization Project, Development Alternatives, Inc. (October).
- Schneider, Friedrich, and Dominik Enste. 2000. «Shadow Economies around the World: Size, Causes, and Consequences.» IMF Working Paper WP/00/26, International Monetary Fund, Washington, DC (February).
- Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi. 2000. «Corruption, Growth, and Public Finances.» IMF Working Paper WP/00/182, International Monetary Fund, Washington, DC (November).

Практика возмещения НДС в Боливии

ХУАН КАРЛОС ЗУЛЕТА, АЛБЕРТО ЛЕЙТОН
И ЭНРИКЕ ФАНТА ИВАНОВИЧ

Проблема сокращения налоговых поступлений почти всегда ассоциируется с коррупцией. Для эффективной борьбы с нею необходим комплексный подход. Правительство Боливии разработало целостную концепцию реформирования налоговой системы. Она охватывает как налоговую политику, так и организационную структуру, от принятия нового налогового кодекса до создания новой налоговой службы. Это пример реальной реформы, ориентированной на решение наиболее острых проблем в сфере налогообложения — проблем результативности и подотчетности.

Рене Банез, бывший руководитель Бюро внутренних доходов Филиппин

Борьба с коррупцией превратилась в одну из ключевых задач, стоящих перед налоговыми органами в большинстве стран мира, прежде всего потому, что коррупция существенно снижает общую собираемость налогов. Фьельдстад в своей недавней работе (Fjeldstad, 2005b) отмечает, что в результате коррупции и уклонения от уплаты налогов государственная казна порой недосчитывается половины причитающихся налоговых платежей. Соответственно сокращаются возможности по финансированию общественных услуг¹. Кроме того, коррупция и уклонение от уплаты налогов приводят к снижению уровня законопослушности, деморализуют честных налогоплательщиков и порождают атмосферу цинизма и лицемерия в обществе. Наконец, коррупция заставляет налоговиков сопротивляться реформированию налоговых структур, что в конечном итоге снижает доверие общества к институтам государства и подрывает легитимность власти.

Теоретически коррупция возникает, когда посредники (налоговики) обладают монопольной властью над клиентами (налогоплательщиками), поль-

зуются дискреционными полномочиями по контролю оказания услуг (например, исчисления налогов) и работают в условиях слабой подотчетности и прозрачности (Klitgaard, 1998). В этом случае у налоговиков появляются побудительные мотивы и возможности для вовлечения в коррупционные действия. Ожидаемые выгоды от коррупции тем значительнее, чем шире монопольная власть и дискреционные полномочия налоговиков. В свою очередь, чем ниже прозрачность и подотчетность, тем меньше потенциальные потери коррупционеров (Fjeldstad, 2005b). Таким образом, реформы налоговой сферы должны быть направлены на устранение либо побудительных мотивов, либо возможностей для коррупции. В частности, необходимо сокращать ожидаемые выгоды при одновременном повышении вероятности разоблачения и ужесточении санкций (Rose-Ackerman, 1999). Если потенциальные выгоды от коррупции перевешивают возможные потери, то чиновник склонен поддаться соблазну, и наоборот.

Данная глава преследует две цели. Во-первых, чтобы оценить относительную значимость предлагаемых преобразований налоговой системы, в ней анализируется опыт недавно реформированной Национальной налоговой службы Боливии, которая осуществила успешную реализацию антикоррупционной стратегии в сфере возмещения налога на добавленную стоимость при экспорте. Как правило, возмещение НДС — это длительная, зачастую весьма сложная процедура осуществления налоговых зачетов, в которой участвуют различные субъекты — налогоплательщики, экспортеры, национальные производители, налоговики и центральные органы власти. В одном из недавних исследований (Harrison and Krelove, 2005) говорится о том, что процесс возмещения НДС является одним из уязвимых мест налоговой системы, поскольку при возврате этого налога возникают серьезные трудности, в том числе связанные с мошенничеством и коррупцией, а также с нежеланием правительств, испытывающих финансовые трудности, возмещать НДС. В данной главе на конкретном примере продемонстрировано, как коррумпированные налоговики могут обеспечить незаконный возврат НДС коррумпированным экспортерам за взятку. Также в главе показано, как реформа налоговых органов в Боливии (прежде всего укрепление контроля) помогла снизить уровень коррупции в Национальной налоговой службе и прекратить утечку государственных средств.

Кроме того, на реальном примере иллюстрируется практичность процессно-ориентированного подхода к выявлению коррупционных рисков в конкретных областях деятельности, а также анализируются коррективные меры, способные ограничить коррупционную уязвимость. Такой подход органично сочетается с системой налогообложения в целом и возмещения НДС в частности и может служить основой эффективной антикоррупционной стратегии.

В начале главы рассматриваются разнообразные формы коррупции в налоговой сфере и факторы, влияющие на действия субъектов и патримониальных структур, которые участвуют в коррупции². Далее приводится характеристика политических условий, в которых функционируют налоговые органы, описываются ключевые процедуры современной налоговой системы, анализируются ее уязвимые места, признаки коррупции и возможные меры по снижению коррупционных рисков. Затем вкратце рассматриваются фундаментальные предпосылки реформирования налоговой системы с акцентом на политических,

экономических и других институциональных факторах, влияющих на борьбу с коррупцией в государственном секторе в целом. Наконец, в рамках ситуационного исследования авторы анализируют институциональные преобразования в боливийской налоговой службе и делают общие выводы.

СТРУКТУРА КОРРУПЦИИ В НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ

Классификация способов уклонения от налогов и типология коррупции в налоговых органах представлена в таблице 10.2. На первый взгляд, в уклонении от уплаты налогов участвуют исключительно налогоплательщики, тогда как различные формы коррупции предполагают участие нескольких субъектов, практически всегда включая налоговиков и в ряде случаев — патримониальные структуры. Несмотря на эти отличия, четкие границы между двумя явлениями отсутствуют. Действительно, как показано ниже, уклонение от налогов

Таблица 10.2. Классификация способов уклонения от налогов и типология коррупции

№	Способ уклонения от налогов/ форма коррупции	Механизм правонарушения	Субъекты правонарушения
1.	Уклонение от уплаты налогов (без участия налоговиков)	Ведется несколько регистров бухгалтерского учета, включая один для целей налогообложения (с отрицательным остатком)	Коммерческие налогоплательщики
1.1	Неотражение или занижение налогооблагаемой прибыли или сделок в отчетности	Характерно для сектора оптово-розничной торговли	Коммерческие налогоплательщики
1.2	Занижение оборота	Бухгалтерский прием, направленный на сокращение налоговой нагрузки	Коммерческие налогоплательщики
1.3	Завышение расходов		
2.	Сговор между налогоплательщиками и налоговыми органами	Иногда налогоплательщик не встает на учет в налоговых органах, а платит меньшую сумму налога «в частном порядке» непосредственно налогоплательщикам	Налогоплательщики, налоговики, политики
2.1	Незаконное освобождение от налогов	Незаконное возмещение НДС при содействии налогоплательщиков	Налогоплательщики, налоговики, фиктивные компании
2.2	Мошенничество с НДС		
3.	Коррупция без прямого участия налогоплательщиков	Пользуясь тем, что налогоплательщики недостаточно хорошо знают налоговое законодательство, налоговики и политики угрозами заставляют их производить отчисления сверх установленных норм	Налоговики, политики
3.1	Вымогательство	Налоговики расхищают поступающие средства. При этом возможен сговор с банковскими служащими и /или налоговыми аудиторами	Налоговые и банковские служащие, патримониальные структуры
3.2	Присвоение налоговых поступлений	Подделка платежных документов — распространенное явление	Налоговики, сотрудники типографии
3.3	Мошенничество	Внутренний аудит может оказаться неэффективным и коррумпированным. Усугубляет проблему коррупции, подрывая доверие к надзорной политике. Налоговики, работающие в этой сфере, могут пользоваться поддержкой со стороны руководства и политиков	Налоговики, политики, патримониальные структуры
3.4	Коррупция среди инспекторов/ аудиторов		

Источник: Fjeldstad (2005b, table 1).

может сопровождаться коррупцией. Кроме того, в таблице представлены две широкие категории коррупционных отношений, одна из которых характеризуется сговором между налогоплательщиками и налогоплательщиками, а другая, хотя и не предусматривает прямого участия налогоплательщиков, может охватывать патримониальные структуры. Наконец, два вида коррупции (незаконное освобождение от налогов и вымогательство) связаны с участием политиков.

В таблице 10.3 представлены наиболее важные факторы, влияющие на коррупционное поведение субъектов правонарушений (включая патримониальные структуры). Многообразие указанных факторов и взаимосвязей между субъектами усиливает сложность решения проблемы коррупции.

Таблица 10.3. Факторы, влияющие на поведение субъектов коррупционных отношений

Субъекты правонарушения	Факторы
Налогоплательщики	<ol style="list-style-type: none"> 1. Дискреционные полномочия политиков и налоговиков по предоставлению налоговых льгот. 2. Вероятность выявления и наказания. 3. Высокие ставки налогов. 4. Доверие к государственным органам, которое, в свою очередь, зависит от способности государства предоставлять оплачиваемые за счет налогов услуги, а также от законопослушности других налогоплательщиков^а
Налоговики	<ol style="list-style-type: none"> 1. Коррупция в рамках патримониальных структур, основанная на доверии и взаимной выгоде при соответствующем снижении связанных с коррупцией транзакционных и моральных издержек. 2. Повсеместное проникновение коррупции. Когда коррумпированы почти все, стремление оставаться честным заметно ослабевает. 3. Слишком низкие и слишком высокие зарплаты. Слишком низкая зарплата может провоцировать служащего к вымогательству, чтобы обеспечить семью. Слишком высокие зарплаты также могут стимулировать коррупцию (покупка и продажа привлекательных должностей). 4. Существенная разница в оплате труда налоговиков различных уровней. 5. Снижение реальной заработной платы. 6. Вероятность выявления и наказания. 7. Наличие альтернативных вариантов трудоустройства. Увольнение коррумпированного сотрудника может «выйти боком» в связи с тем, что бывшие налоговики привлекательны для частного сектора благодаря знанию ими внутренних механизмов системы. 8. Формирование рынка привлекательных должностей, подрывающего принципы добросовестности в подборе кадров. 9. Коррумпированность руководителей, которые сами поощряют коррупцию
Политики	<ol style="list-style-type: none"> 1. Незаконное предоставление налоговых льгот сторонникам. 2. Давление на политических оппонентов путем проведения проверок. 3. Политическое вмешательство в процессы найма и увольнения сотрудников, а также в сферу обеспечения законопослушности налогоплательщиков
Патримониальные структуры	<ol style="list-style-type: none"> 1. На налоговиков с высокой зарплатой могут возлагаться повышенные социальные обязательства, что делает их более склонными к коррупции. 2. Благосклонность налоговиков к членам патримониальных структур может выражаться в снисходительности к коррупционным действиям. 3. Если государство не способно предоставить населению базовые услуги, то гражданам приходится использовать родственные и другие социальные связи для получения доступа к этим услугам. <p>Такая ситуация снижает уровень законопослушности налогоплательщиков</p>

^а Как показывают данные последних исследований, проблему неуплаты налогов следует решать в контексте повышения качества предоставляемых услуг, совершенствования административных и информационных механизмов, а также привлечения общественности (Fjeldstad, 2004).

Источник: Fjeldstad (2005b).

Политические условия

Коррупция в налоговой сфере зависит от правовой, регулятивной и политической базы, на которой строится налоговая система. Особенности функционирования этой системы определяются налоговым кодексом. Как правило, такие кодексы — это громоздкие, сложные инструменты, косвенно создающие мотивы и возможности для коррупционной деятельности участников. В частности, запутанность налогового законодательства вкупе с наличием у политиков и налоговиков дискреционных полномочий по предоставлению налоговых льгот может провоцировать коррупцию среди налогоплательщиков. Аналогичным образом громоздкие процедуры на фоне высоких налоговых ставок могут подталкивать людей к уклонению от уплаты налогов или вовлечению в коррупционную деятельность. Кроме того, сложность и неоднозначность законодательства и самой структуры налогов позволяют налоговикам произвольно интерпретировать нормативные акты, санкционируя или запрещая расходы и начисления по своему усмотрению. Слабость правовых санкций, применяемых в отношении недобросовестных налогоплательщиков и налоговиков, также не способствует сокращению коррупции.

Коррупционная уязвимость налоговой системы

В целом можно выделить три ключевых бизнес-процесса в современной налоговой системе: обслуживание налогоплательщиков и поощрение их добровольной законопослушности; налоговый контроль; выявление и взыскание недоимок по налогам³. В таблице 10.4 более подробно описаны эти процессы, указаны их уязвимые для коррупции места, приведены некоторые сигнальные индикаторы и рекомендуемые коррективные меры.

Как уже говорилось и как видно из таблицы, грань между уклонением от уплаты налогов и коррупцией в настоящее время размыта, поскольку во многих случаях первое не может существовать без второго (см., например, подпроцессы 2.2 и 2.4). Что касается коррективных мер, перечисленных в четвертом столбце таблицы, то их следует воспринимать в качестве антикоррупционной программы-минимум, направленной на устранение как побудительных мотивов, так и возможностей для коррупции в налоговой системе⁴. Из таблицы следует, что для противодействия коррупции в сфере обслуживания налогоплательщиков и поощрения их добровольной законопослушности необходимы организационно-регулятивные меры, от оптимизации процедур до упрощения подпроцессов путем автоматизации. Эти меры направлены на устранение возможностей для коррупции. В сфере налогового контроля рекомендуется повышать эффективность контрольных мероприятий, проводить автоматизированные выборочные проверки, стимулировать результативность, налагать санкции за коррупционное поведение, создавать условия для карьерного роста и обеспечивать конкурентоспособную заработную плату. Это позволяет сократить не только возможности, но и побудительные мотивы коррупции. Наконец, в сфере выявления и взыскания недоимок по налогам антикоррупционная стратегия предполагает проведение общеуправленческих и кадровых реформ,

Таблица 10.4. Ключевые процессы налоговой системы: коррупционные риски и методы их устранения

Процессы и подпроцессы	Коррупционные риски	Сигнальные индикаторы	Возможные коррективные меры
1. Обслуживание налогоплательщиков и поощрение их добровольной законопослушности			
1.1. Информационно-просветительская работа с налогоплательщиками	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют
1.2. Регистрация налогоплательщиков	Ускорение обработки документов за взятку	Уровень восприятия коррупции	Автоматизация с целью ускорения обработки документов
1.3. Согласование финансовых документов (счетов)	Фальсификация налоговых счетов за взятку	Уровень восприятия коррупции	Автоматизированные выборочные проверки с целью выявления несоответствий; самостоятельный анализ
1.4. Операции налогоплательщиков	Информирование о введении новых процедур за взятку	Восприятие налогоплательщиками качества обслуживания	Регулярное обновление сведений о новых процедурах, обеспечение всеобщей доступности этих сведений; существенное повышение качества обслуживания налогоплательщиков
1.5. Регистрация операций налогоплательщиков	Ускорение регистрации операций налогоплательщиков за взятку		
1.6. Подача налоговых деклараций	Оказание содействия в заполнении сложных форм деклараций за взятку		
1.7. Уплата налогов	Оказание содействия в осуществлении налоговых платежей за взятку	Время, затрачиваемое на регистрацию Восприятие налогоплательщиками качества обслуживания Время, затрачиваемое на уплату налогов	Автоматизация с целью ускорения регистрации операций налогоплательщиков Упрощение форм налоговых деклараций, обеспечение их всеобщей доступности; автоматизация Упрощение процедуры уплаты налогов; автоматизация
2. Налоговый контроль			
2.1. Контроль за регистрацией налогоплательщиков	Фальсификация документов за взятку	Увеличение объема противоречивых сведений сверх определенного предела (например, если приемлемый уровень ошибок 5%, то его превышение дает основания задуматься о наличии коррупции)	Эффективный контроль и проведение перекрестных проверок совместно с Национальной регистрационной службой; самостоятельный анализ
2.2. Контроль за операциями налогоплательщиков	Занижение налогооблагаемого дохода и оборота за взятку	Увеличение объема противоречивых сведений сверх определенного предела (например, если приемлемый уровень ошибок 5%, то его превышение дает основания задуматься о наличии коррупции)	Автоматизированные выборочные проверки с целью выявления несоответствий; самостоятельный анализ
2.3. Контроль за подачей налоговых деклараций	Прием налоговых деклараций после установленного срока за взятку	Увеличение объема противоречивых сведений сверх определенного предела (например, если приемлемый уровень ошибок 5%, то его превышение дает основания задуматься о наличии коррупции)	Автоматизированные выборочные проверки с целью выявления несоответствий; самостоятельный анализ
2.4. Контроль соответствия налоговых платежей налоговым декларациям	Игнорирование занижения оборота или завышения расходов за взятку	Увеличение объема противоречивых сведений сверх определенного предела (например, если приемлемый уровень ошибок 5%, то его превышение дает основания задуматься о наличии коррупции)	Автоматизированные выборочные проверки с целью выявления несоответствий; самостоятельный анализ
2.5. Контроль за применением налоговых санкций	Неприменение налоговых санкций за взятку	Увеличение объема противоречивых сведений сверх определенного предела (например, если приемлемый уровень ошибок 5%, то его превышение дает основания задуматься о наличии коррупции) Уменьшение количества налоговых санкций ниже определенного предела	Автоматизированные выборочные проверки с целью выявления несоответствий; самостоятельный анализ Стимулирование эффективной работы; наложение санкций за коррупционное поведение; создание условий для карьерного роста; конкурентоспособная зарплата

Окончание табл. 10.4

Процессы и подпроцессы	Коррупционные риски	Сигнальные индикаторы	Возможные коррективные меры
3. Выявление и взыскание недоимок по налогам			
3.1. Судебные разбирательства	Несоблюдение установленных сроков и процедур за взятку	Рост количества проигранных исков и судебных разбирательств выше определенного предела	Стимулирование эффективной работы; наложение санкций за коррупционное поведение; создание условий для карьерного роста; конкурентоспособная зарплата
3.2. Выявление и взыскание недоимок по налогам	Необоснованное затягивание взыскания недоимок	Уменьшение доли взысканных недоимок ниже определенного предела	Стимулирование эффективной работы; наложение санкций за коррупционное поведение; создание условий для карьерного роста; конкурентоспособная зарплата

Источник: NTS, La Paz, Bolivia.

акцентируя внимание на мотивах коррупции. Примечательно, что автоматизация играет ключевую роль в повышении эффективности и борьбе с коррупцией главным образом в сфере обслуживания налогоплательщиков и поощрения их добровольной законопослушности, а в области налогового контроля ее значимость не столь велика. В то же время кадровые преобразования ставятся во главу угла при выявлении и взыскании недоимок по налогам, опять же в отличие от налогового контроля.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ БАЗИС РЕФОРМ

В целом эффективность разработки и реализации реформ определяется политико-экономическими факторами. По существу речь идет о необходимости преодоления сопротивления заинтересованных сторон. Как отмечает Коромзай (Koromzay, 2004), реформы обычно предполагают снижение чьей-то ренты, и ее получатели, естественно, сопротивляются переменам. Вдобавок те, в чьих интересах проводятся преобразования, далеко не всегда осознают свою выгоду и не особо стремятся оказывать поддержку. Кроме того, сокращение ренты может восприниматься как несправедливость, поскольку этот процесс редко осуществляется за счет ее получателей. Это особенно характерно для развивающихся стран со значительным неофициальным сектором экономики, который, как правило, не попадает в сферу действия реформ (по крайней мере на начальном этапе). Таким образом, широкомасштабные преобразования чаще всего становятся возможными лишь тогда, когда ситуация близка к критической. Очень многое здесь зависит от политического руководства, от его способности увидеть готовность общества к переменам и инициировать реформы. Так или иначе, в тех сферах, где почва для преобразований уже подготовлена, правительствам следует действовать без промедления.

Среди факторов, влияющих на осуществление антикоррупционных реформ в налоговой системе, наиболее важную роль играют следующие: последователь-

ное применение законодательства и наказание правонарушителей; наличие необходимых управленческих и кадровых ресурсов; ограничения, связанные с функциональными возможностями.

Прежде всего рассчитывать на успех мероприятий по борьбе с коррупцией можно лишь в условиях верховенства закона. Это означает, что необходимо не только наличие, но и эффективное применение надлежащих регулятивных норм, а также санкций за их нарушение. Такова важнейшая внешняя предпосылка для проведения реформ, которая касается судебной системы страны в целом.

Далее, налоговые служащие должны получать конкурентоспособную заработную плату и иметь реальные возможности для карьерного роста на основе личных и профессиональных качеств. Кроме того, необходимо адекватное материальное и финансовое обеспечение налоговых органов. В последние годы на фоне накопившихся проблем в налоговой сфере во многих развивающихся странах (преимущественно латиноамериканских и африканских) соответствующие функции были выведены из компетенции министерств финансов и переданы полуавтономным структурам (Fjeldstad, 2005a). Этому способствовали следующие обстоятельства. Во-первых, под давлением бюджетного дефицита и необходимости увеличить финансирование общественных услуг правительственные органы не могли больше мириться с низкой собираемостью налогов, которую демонстрировали государственные агентства. Во-вторых, значительные масштабы коррупции и уклонения от уплаты налогов, а также высокие затраты по обеспечению законопослушности налогоплательщиков заставляли задуматься о срочном реформировании налоговой системы. В-третьих, международные доноры начали поощрять создание полуавтономных налоговых агентств, обещая в этом случае поддержать административные реформы. Однако, как недавно отметил Уильям Маккартен, одного лишь создания полуавтономных структур недостаточно для достижения реальных результатов, хотя они действительно способны существенно повысить эффективность борьбы с коррупцией и собираемость налогов⁵.

Наконец, чтобы добиться максимальной отдачи от полуавтономных агентств, необходимо укомплектовать эти структуры высокопрофессиональными кадрами (в первую очередь руководящими), оптимизировать рабочие процессы с использованием информационно-коммуникационных технологий, внедрить эффективные механизмы надзора, разработать систему поощрений за высокие результаты и обеспечить надлежащий контроль за деятельностью со стороны внешней структуры, подотчетной обществу, например законодательному органу⁶.

РЕФОРМИРОВАНИЕ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ БОЛИВИИ

В 1990-е гг. в Боливии проводились масштабные реформы государственного управления⁷. Этому способствовала макроэкономическая ситуация, стабилизировавшаяся в середине 1980-х гг. При активной поддержке доноров сменявшие друг друга правительства последовательно осуществили ряд инициатив по совершенствованию работы госсектора. Был введен в действие Закон об управле-

нии государственными финансами и финансовом контроле (SAFCO), с начала 1990-х гг. предпринимались неоднократные попытки активизировать реформу государственной службы. К сожалению, эти попытки не принесли желаемого результата, и в сферах финансового управления и кадровой политики по-прежнему царил произвол, поскольку государственные служащие предпочитали руководствоваться собственными правилами и представлениями. В сентябре 1997 г., буквально через месяц после прихода к власти президента Уго Бансера, новое правительство страны обнаружило, что в соответствии с индексом восприятия коррупции Transparency International Боливия является второй по уровню коррумпированности среди 70 государств мира. Это известие послужило толчком к разработке и реализации правительственной антикоррупционной программы, которая должна была получить широкую поддержку населения.

Национальный план по обеспечению честности и неподкупности

Несмотря на то (а может быть, в связи с тем), что все предыдущие попытки преобразований закончились неудачей, правительство Боливии твердо решило провести всеобъемлющую реформу государственного сектора и принять действенные меры по обузданию коррупции. С этой целью была разработана комплексная программа реформирования государственного управления под названием Национальный план по обеспечению честности и неподкупности. При поддержке Всемирного банка правительство подготовило масштабный Проект институциональной реформы, в рамках которого предполагалось реализовать основные элементы национального плана. Кроме того, Всемирный банк провел анализ институциональной системы и управления, оценил политико-экономические аспекты государственного реформирования и изучил негативное влияние гипертрофированных форм политического патронажа на эффективность работы государственных агентств⁸.

После проведения этого анализа, ряда других исследований и консультаций правительство в начале 1998 г. официально объявило о своей антикоррупционной стратегии. Президент страны лично огласил Национальный план по обеспечению честности и неподкупности, который представители других секторов и партий восприняли скептически, хотя и выразили готовность к сотрудничеству. Национальный план представлял собой долгосрочную стратегию, направленную на решение структурных проблем в сфере государственного управления. План рассматривал коррупцию как признак структурной и институциональной несостоятельности и определял направления, которые требовалось укрепить, расширяя функциональные возможности и повышая прозрачность с целью преодоления коррупции. Национальный план включал в себя три основных компонента: судебную реформу, призванную улучшить качество правосудия и правоприменения; административную реформу, направленную на расширение функциональных возможностей за счет современных механизмов управления государственными расходами и кадровыми ресурсами; и краткосрочную антикоррупционную реформу, предусматривающую использование специальных средств для успешной реализации программы в целом (рис. 10.1).

Рис. 10.1. Национальный план по обеспечению честности и неподкупности



Источник: Leyton and Matsuda (2004).

Поскольку мировое сообщество доноров позитивно восприняло эту правительственную инициативу, управление вице-президента обратилось к нему за финансовой поддержкой. Первым отреагировал Всемирный банк, который участвовал в подготовке Проекта институциональной реформы — непосредственного инструмента реализации национального плана. Проект институциональной реформы стал основой для привлечения двусторонних доноров, которые выделили значительные средства на его поддержку.

Проект реформы исходил из существующей институциональной структуры с учетом серьезных успехов, достигнутых страной в различных сегментах государственного управления. В то же время он предусматривал определенные меры (включая принятие нового законодательства), необходимые для эффективного институционального строительства.

В частности, исходя из общей нормативно-правовой и институциональной базы, предполагалось осуществить ряд «горизонтальных реформ», касающихся ключевых административных функций государства, таких как кадровая политика, управление бюджетом и государственные закупки. Затем власти планировали постепенно провести преобразования в рамках «вертикальных реформ», которые должны были быть опробованы на отдельных ведомствах.

Основой горизонтальных реформ послужила общая нормативно-правовая база, сформировавшаяся после 1990 г. с принятием SAFCO. Этот закон считался современным и действенным правовым инструментом, который, к сожалению, крайне неэффективно применялся. Политизация государственной службы была одной из ключевых проблем, требовавших решения, поэтому правительственная стратегия подчеркивала необходимость принятия аналогичного закона для регулирования кадровых процессов.

Вертикальные реформы были призваны закрепить результаты общегосударственных преобразований и послужить примером того, как можно использовать различные механизмы и нормы для улучшения ситуации внутри ведомств и повышения качества их работы. В качестве экспериментальной площадки в числе прочих структур была выбрана и Национальная налоговая служба⁹.

Реформа Национальной налоговой службы

Двадцать второго декабря 2000 г. после официального опубликования Закона 2166 прежнее налоговое ведомство было преобразовано в новую Национальную налоговую службу. Разумеется, смена названия не влекла автоматических изменений в работе ведомства. Вновь образованной структуре пришлось преодолеть множество проблем, которые были подробно изложены в Соглашении об институциональной реформе, подписанном 2 июля 2002 г. представителями Министерства финансов, Национальной налоговой службы и руководителями Проекта институциональной реформы¹⁰. Вот перечень этих проблем: политизация кадровых процессов; предоставление льгот и преференций определенным категориям налогоплательщиков; неэффективные правила и процедуры, мешающие работе налоговых органов; отсутствие налаженных связей с другими государственными и частными структурами, препятствующее обмену и использованию бухгалтерской и экономической информации в целях налогообложения; нехватка кадров и непрофессионализм персонала; недостаточное и несвоевременное финансирование, затрудняющее решение институциональных задач; слабая административно-техническая организация; низкая культура обслуживания клиентов; отсутствие четкой коммуникационной стратегии, направленной на формирование позитивного корпоративного имиджа Национальной налоговой службы и повышение уровня законопослушности налогоплательщиков.

В соглашении о реформе были сформулированы следующие задачи: повысить эффективность работы налоговых органов; добиться качественных сдвигов в обслуживании налогоплательщиков; обеспечить внутреннюю согласованность и провести оптимизацию нормативно-правовой базы; обеспечить прозрачность налоговых процедур и функций; повысить уровень законопослушности налогоплательщиков; институционализировать деятельность Национальной налоговой службы¹¹. Стратегия реформирования фокусировалась на таких ключевых направлениях, как совершенствование кадровой политики, оптимизация норм и процедур, повышение эффективности налогового контроля и финансовой разведки¹². Ниже вкратце описываются основные результаты, достигнутые на этих направлениях работы.

Совершенствование кадровой политики

До 2001 г. в налоговых органах работал 991 человек со средним сроком пребывания в должности восемь месяцев. По существу, условий для институционализации в данной структуре не было. Профессиональная подготовка

практически не велась, а заработная плата сотрудников была крайне низкой — в среднем \$350 в месяц. В условиях постоянной текучести кадров решения о приеме на работу принимались главным образом под влиянием политических соображений. Отсутствие реальных возможностей продвижения по службе снижало профессиональную мотивацию персонала и способствовало коррупции.

Первым шагом в реформировании Национальной налоговой службы стало изменение ее организационной структуры. Персонал распределили по функциональному принципу, конкретизировав должностные обязанности. Зарплатную плату повысили в среднем на 36% по сравнению с дореформенным уровнем. Затем при содействии специализированных консалтинговых фирм началось активное привлечение в налоговую службу свежих кадров, с тем чтобы заменить более 80% руководящего и основного персонала. Во главу угла при этом ставились личные и деловые качества соискателей. Особое внимание уделялось наставничеству и обучению новых сотрудников, каждый из которых должен был пройти курс профессиональной подготовки в объеме не менее 80 часов.

Оптимизация норм и процедур

В целом решение проблемы коррупции напрямую зависит от существующих правовых норм и процедур и от того, насколько эффективно они применяются. До начала реформ налоговая система включала в себя сотни нормативных актов (многие из них противоречили друг другу), предусматривавших льготы и особые режимы налогообложения для множества категорий налогоплательщиков¹³. В августе 2003 г. вступил в действие новый налоговый кодекс, направленный на модернизацию налоговой системы в соответствии с развитием международной торговли и технологий¹⁴. Помимо прочего кодекс позволял повысить эффективность контроля, способствовал улучшению качества обслуживания налогоплательщиков и закладывал основу для формирования новых операционных процедур. Когда процесс реформирования набрал обороты, Национальная налоговая служба фактически отказалась от прежней информационной системы и взяла на вооружение современные технологии, адаптированные для нужд ведомства. В частности, при содействии международного сообщества был создан новый информационно-вычислительный центр, обеспечивший централизованную обработку и использование данных. Функции по оказанию коммуникационных услуг были переданы частному подрядчику. Благодаря этим нововведениям Национальная налоговая служба не только на несколько порядков увеличила свои возможности по обработке и хранению информации, но и успешно внедрила современную ИТ-систему, которая позволяла собирать налоги через сеть, используемую коммерческими банками. Ранее примерно половина налогоплательщиков не подавали налоговые декларации или отсутствовали по последнему известному адресу, поэтому Национальная налоговая служба решила создать новый реестр налогоплательщиков на базе информационной системы. С января 2005 г. крупные налогоплательщики, на долю которых приходилось около 75% налоговых сборов, получили возможность подавать налоговые декларации через Интернет.

Повышение эффективности налогового контроля и финансовой разведки

В наши дни функция контроля является основой эффективности налоговой службы. Одним из серьезнейших недостатков прежней структуры было отсутствие финансовой разведки для выявления категорий налогоплательщиков, наиболее склонных к уклонению от уплаты налогов. До реформы объекты проверок выбирались произвольно, а объективных критериев для выявления «уклонистов» не существовало. В результате в нефтегазовом секторе, который ныне приносит 30% совокупных налоговых сборов, специальные налоговые проверки практически не проводились. Подготовка инспекторов для контроля стратегических отраслей экономики также не велась. Отсутствовало программное обеспечение для наблюдения за ходом проверок и анализа их результатов.

В рамках реформы был разработан новый подход к процедуре налогового контроля, предусматривающий активное использование информационных технологий, внешних информационных систем и финансовой разведки для определения объектов и специфики налоговых проверок. В июне 2005 г. около 80% всех объектов, подлежащих проверке, были отобраны автоматизированным способом, без участия налоговых инспекторов. А всего четырьмя годами ранее 75% таких объектов выбирались произвольно, без применения автоматизированных систем.

В настоящее время Национальная налоговая служба использует автоматизированные процессы для контроля следующих ключевых аспектов.

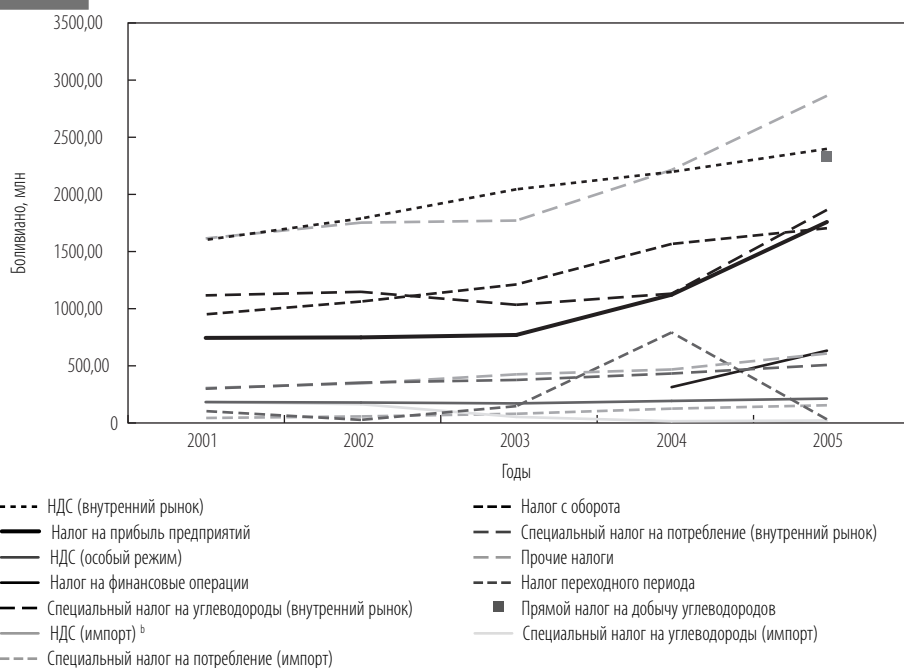
- *Соответствие между заявленными объемами покупок и продаж.* Объем продаж, заявленный поставщиком, сопоставляется с совокупным объемом покупок, заявленных его клиентами.
- *Кредитные карты.* Сведения о продажах, совершенных с использованием кредитных карт, анализируются для выявления налогоплательщиков, которые заявили более низкий объем продаж по сравнению с операциями по кредитным картам; продолжают осуществлять продажи с использованием кредитных карт, несмотря на истекший срок действия ИНН; принимают платежи по кредитным картам в условиях режима упрощенного налогообложения.
- *Журналы учета покупок и продаж.* К налогоплательщикам, которые вопреки требованиям не представляют в налоговые органы журналы учета покупок и продаж, автоматически применяются санкции.
- *Дублирование счетов-фактур.* Система способна выявлять счета-фактуры, используемые несколькими налогоплательщиками для зачета НДС.

Наконец, с августа 2005 г. в стране начала действовать новая следственная структура, специализирующаяся на выявлении фактов уклонения от уплаты налогов путем проверочных закупок.

На рис. 10.2 наглядно показано, какое влияние оказала реформа на собираемость налогов. За исключением НДС, взимаемого в рамках особого режима, и налога переходного периода по всем налогам отмечается суще-

ственный рост собираемости. Позитивная динамика выглядит еще более убедительно на фоне показателя уклонения от уплаты НДС, который, пожалуй, лучше всего характеризует эффективность работы налоговых органов. С каждым годом он снижается — с 42% в 2001 г. до 39% в 2002 г., 35% в 2003 г. и 29% в 2004 г.¹⁵

Рис. 10.2. Динамика собираемости налогов^а



^а Включая налоги, уплачиваемые в денежных средствах и ценных бумагах.

^б Налоги, взимаемые таможенными органами.

Источник: National Tax Service, La Paz.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ ПРИ ВОЗМЕЩЕНИИ НДС В СФЕРЕ ЭКСПОРТНЫХ ОПЕРАЦИЙ

Чтобы лучше понять характер и результаты проведенных реформ, имеет смысл рассмотреть конкретный аспект преобразований. Мы решили проанализировать возмещение НДС при экспорте, поскольку за последние 10 лет именно НДС приобрел ключевое значение в налоговой системе развивающихся стран.

Общие принципы возмещения НДС

Возмещение НДС представляет собой процедуру возврата налогов, уплаченных экспортерами при приобретении тех или иных экспортных товаров. В основе этой процедуры лежит общий принцип международной торговли о «недопустимости экспорта налогов»¹⁶.

Согласно нормам международного права при возврате налогов должны соблюдаться следующие требования.

- *Переложение налогового бремени на конечного потребителя.* Если конечным местом назначения экспортируемых товаров является страна-импортер, то страна-экспортер не должна облагать эти товары налогом и все налоги, уплаченные экспортерами, подлежат возврату.
- *Обеспечение налогового нейтралитета.* Этот принцип направлен на то, чтобы исключить двойное налогообложение средств производства, материалов, услуг и прочих статей расходов, фактически понесенных экспортером и необходимых для производства экспортных товаров.
- *Обеспечение конкурентоспособности.* Налоги в значительной степени влияют на стоимость товара и, следовательно, на его конкурентоспособность.

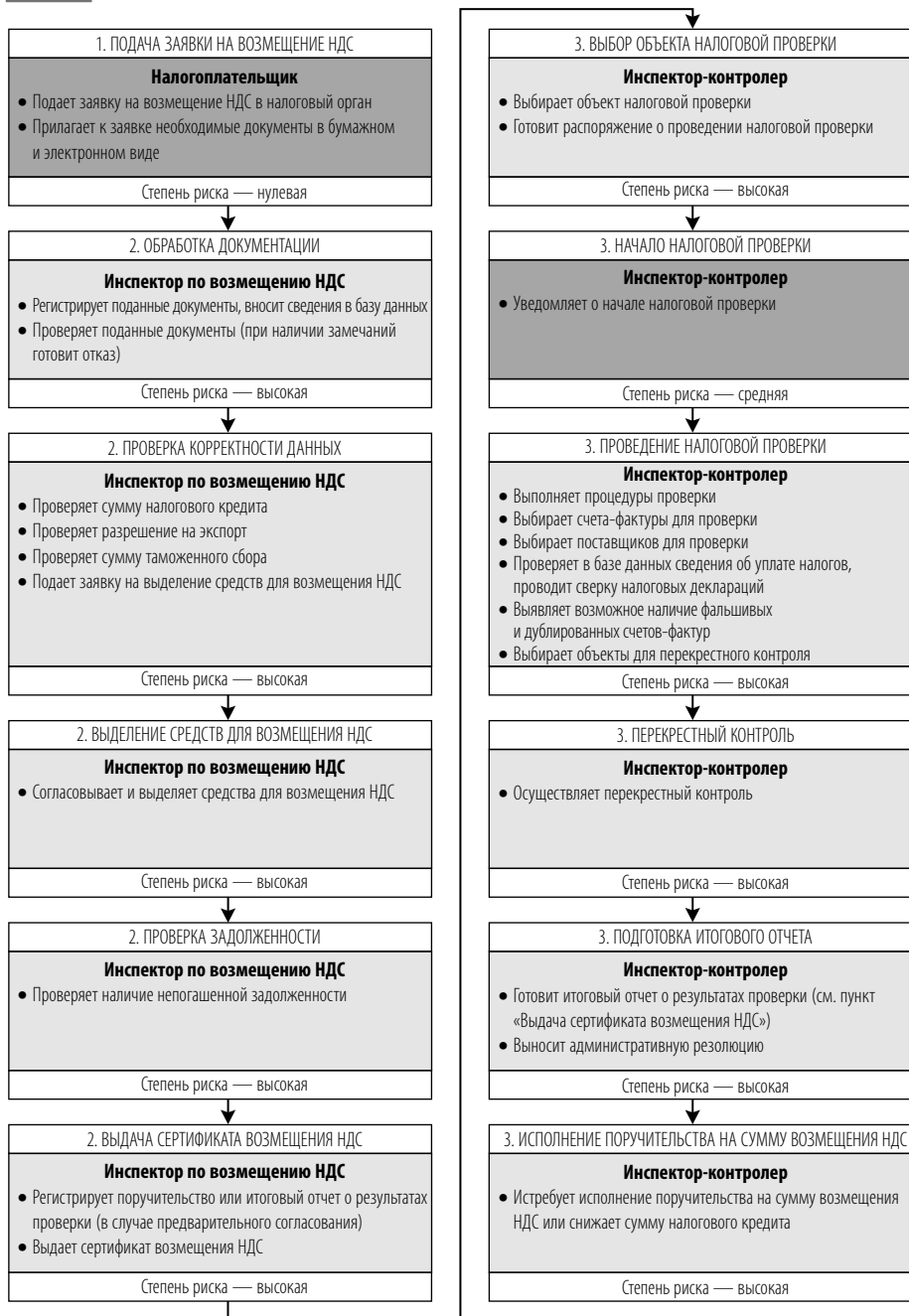
С учетом изложенного и согласно законодательству Боливии возврату могут подлежать лишь три вида налогов: НДС, специальный налог на потребление и таможенная пошлина¹⁷. НДС может возмещаться в объеме до 13% от стоимости товара при поставке на условиях FOB, исходя из максимальной суммы налогового кредита, связанного с закупками, и с учетом соотношения между экспортными и внутренними поставками, на которые налоговые льготы не распространяются¹⁸. Сертификаты возмещения НДС разрешается продавать третьим лицам, которые могут использовать их для уплаты собственных налогов.

Эти сертификаты выдаются по итогам проверки заявок экспортеров предварительно или по факту. В первом случае выдача производится после анализа необходимой документации и налоговых данных. Во втором случае экспортер получает сертификат возмещения НДС после того, как представит обоснование суммы запрашиваемой компенсации, при этом в течение 120 дней с момента выдачи сертификата должна состояться налоговая проверка или аудит.

Коррупционная уязвимость процедуры возмещения НДС до реформы

До проведения институциональной реформы Национальной налоговой службы процедуры налогового контроля при возмещении НДС отличались крайней сложностью¹⁹, опирались в основном на дискреционные методы и практически не предусматривали использования информационных технологий и систем²⁰. В итоге процесс был весьма уязвимым для коррупции. На рис. 10.3 представлена процедура возмещения НДС до реформы с точки зрения ее коррупционной уязвимости. Важно отметить, что практически вся процедура полностью зависела от двух налоговых работников — инспектора по возмещению НДС и инспектора-контролера, которые были наделены едва ли не безграничными полномочиями.

Рис. 10.3. Карта коррупционных рисков при возмещении НДС до реформы



Источник: Марио Ардуз, бывший глава Национальной налоговой службы (Ла-Пас).

Мошенничество и коррупция при возмещении НДС

Как прежняя, так и новая процедура возмещения НДС обязывает экспортеров представлять счета-фактуры на приобретение сырья, материалов или услуг, необходимых для производства экспортируемых товаров. При этом такие счета-фактуры должны регистрироваться налоговыми органами. По результатам проверок, проведенных налоговой службой Боливии, были выявлены следующие виды мошенничества со счетами-фактурами при возмещении НДС²¹.

- *Фальшивые и дублированные счета-фактуры.* К фальшивым относятся счета-фактуры, не зарегистрированные налоговыми органами. Дублированные счета-фактуры представляют собой копии зарегистрированных документов и отражают фиктивные сделки по продаже товаров или услуг. Поддельные счета-фактуры печатаются в нелегальных типографиях и распространяются третьими лицами.
- *Зарегистрированные счета-фактуры от фиктивных поставщиков.* Фиктивные поставщики — это, как правило, лица с сомнительным финансовым положением, которые имеют ИНН как поставщики. На этом основании они регистрируют в налоговых органах счета-фактуры, а затем продают или передают их недобросовестным экспортерам.
- *Зарегистрированные счета-фактуры от несуществующих или ложных поставщиков.* Процедура получения таких счетов-фактур выглядит несколько иначе. В реестр налогоплательщиков включаются несуществующие лица или лица с ложными личными данными; зарегистрированные счета-фактуры, выдаваемые на эти подставные имена, впоследствии используются недобросовестными экспортерами для получения возмещения НДС.
- *Зарегистрированные счета-фактуры от реальных поставщиков.* Это счета-фактуры, полученные законным способом, но используемые в мошеннических целях.

В соответствии с требованиями вместе с заявкой на возмещение НДС необходимо представлять разрешение на экспорт, выдаваемое таможенными органами. Однако наличие этого документа не гарантирует, что экспортная операция действительно будет осуществлена или фактический объем или качество экспортируемого товара не окажется ниже заявленного, т. е. заявленная стоимость товара не будет выше реальной. Кроме того, сама компания-экспортер может оказаться фиктивной. Нередко таких фиктивных экспортеров выявляют в результате того, что они не могут представить документы, подтверждающие наличие в их собственности объектов инфраструктуры или фактическое присутствие на экспортном рынке.

С учетом изложенного возможны как минимум три вида мошенничества при возмещении НДС. Во-первых, фиктивная компания может использовать фальшивые счета-фактуры или зарегистрированные счета-фактуры от несуществующих, ложных или фиктивных поставщиков для получения возме-

Пример 10.1. Дело компании ARGOSUR

В 2003 г. Национальная налоговая служба провела расследование, в результате которого выяснилось, что с 1998 г. частная компания-экспортер ARGOSUR получила налоговые возмещения в размере почти 25 млн боливиано (более \$3 млн). Национальная налоговая служба механически выплачивала требуемые средства, не обращая внимания на даты истечения срока действия банковских поручительств. (Такие поручительства выдаются коммерческими банками на сумму, заявленную к возврату, в качестве гарантии того, что сумма заявлена правильно. Как и прочие аналогичные документы, эти поручительства имеют определенный срок действия, по истечении которого они утрачивают силу.) Компания ARGOSUR якобы занималась экспортом золотых стержней для аэрокосмической промышленности, продавая этот высокотехнологичный продукт американской фирме South American Gold Traders, которая на проверку оказалась фиктивной. Характер экспортируемого товара заставил налоговых служащих усомниться в законности этих сделок.

Основанием для возмещения налога были операции по закупке товара у компании MIXCO, которая в своих заявках на возврат НДС указывала, что ее единственным поставщиком золотых стержней является частная фирма INCOBOL. Как выяснилось, компания INCOBOL была фиктивной. Кроме того, сами счета-фактуры ARGOSUR оказались фальшивыми. В конечном итоге Национальной налоговой службе удалось выйти на «реального» поставщика золотых стержней. Им оказался полунищий таксист, чей дневной доход не превышал 30 боливиано (менее \$4). Чтобы претендовать на возврат налога в сумме 25 млн боливиано, ARGOSUR должна была закупить у этого «поставщика» золото на сумму свыше 150 млн боливиано (\$18,75 млн).

В ходе расследования также была установлена группа из пяти человек, которая занималась продажей сертификатов возмещения НДС. В ее состав входил бывший сотрудник отдела налоговых проверок прежнего налогового ведомства⁴. Все доходы от продажи сертификатов поступали на его банковские счета, которые впоследствии использовались для получения банковских поручительств при подаче заявок на возврат НДС от имени 15 компаний-экспортеров. Этот человек в совокупности держал на своих счетах свыше \$2 млн при месячной зарплате \$312. В настоящее время под следствием находятся еще несколько бывших налоговых служащих, подозреваемых в причастности к данному преступлению.

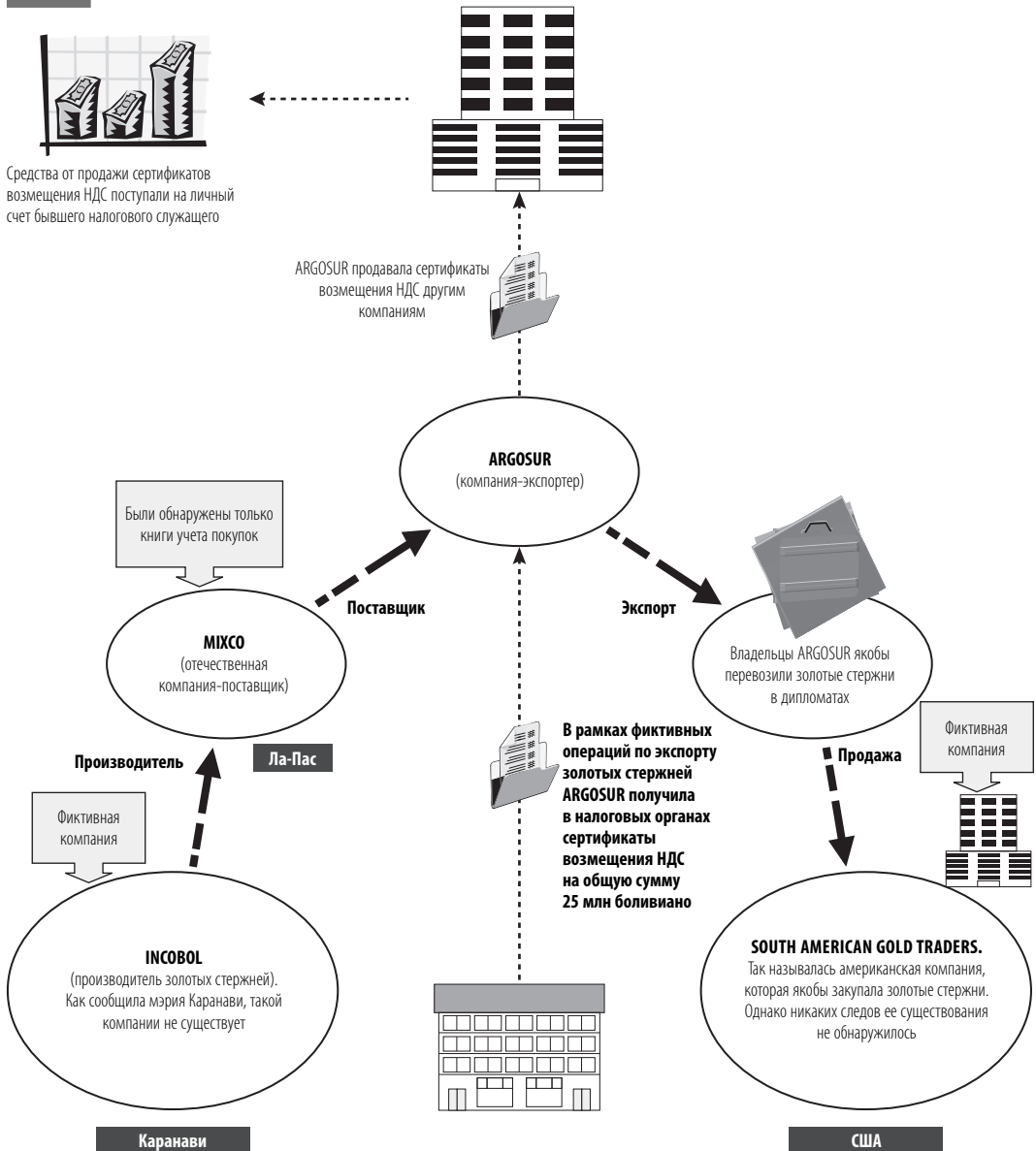
Собранные доказательства Национальная налоговая служба направила в прокуратуру, которая сейчас проводит собственное расследование и пока не выдвинула никаких обвинений. Тем временем налоговые служащие, участвовавшие в первоначальном расследовании, подвергаются угрозам и запугиваниям.

⁴ По данным одной из влиятельных боливийских газет, за период с 2002 г. по первое полугодие 2004 г. включительно Национальная налоговая служба по итогам ряда проверок выявила 207 налоговых служащих, замешанных в коррупции, которых впоследствии уволили. Из них против 134 человек были выдвинуты обвинения, 60 человек были привлечены к административной, а четверо — к уголовной ответственности. Кроме того, впервые с начала реализации институциональной реформы двум бывшим налоговым служащим предъявили обвинения в вымогательстве (см. *La Prensa*, January 5, 2005).

ния НДС, фактически не осуществляя экспортных операций (см. пример 10.1 и рис. 10.4).

Во-вторых, реально существующая компания может приобретать материалы или услуги без оформления счетов-фактур, уклоняясь от уплаты налогов, а затем использовать фальшивые счета-фактуры или зарегистрированные счета-фактуры несуществующих, ложных или фиктивных поставщиков, чтобы запрашивать и получать возмещение НДС. Наконец, в-третьих, реально существующая компания может приобретать товары или услуги с регистрацией счетов-фактур, реализовывать эти товары или услуги на внутреннем рынке, а счета-фактуры использовать для возврата НДС как при экспортных операциях. Все эти виды мошенничества возможны только в случае сговора с недобросовестными налоговыми служащими, которые санкционируют противозаконное возмещение НДС. На рис. 10.5 наглядно представлена схема мошеннических действий для всех трех ситуаций.

Рис. 10.4. Схема мошенничества с экспортом золотых стержней

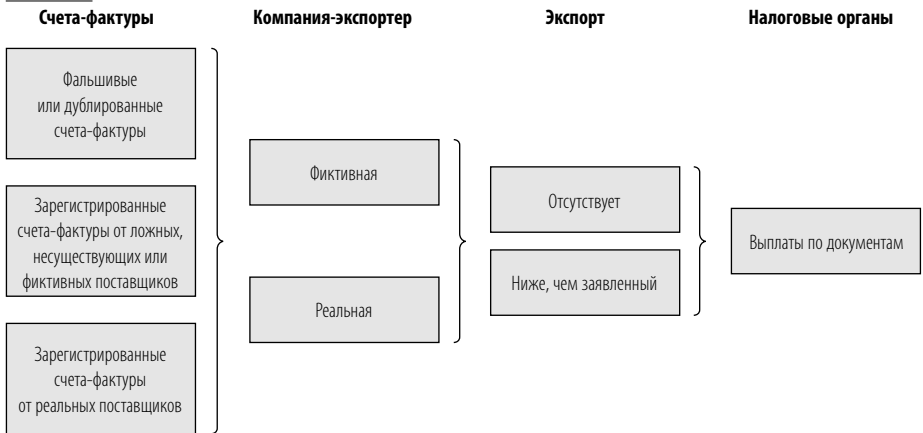


Источник: по материалам газеты *La Prensa*, June 13, 2003.

Коррупционная уязвимость процедуры возмещения НДС после реформы

В первые годы реформы налоговые органы, учась на собственном опыте, разрабатывали новые процедуры возврата НДС. В отличие от дореформенных схем эти процедуры стали гораздо проще и надежнее, вдобавок они опирались

Рис. 10.5. Схема коррупции при возмещении НДС



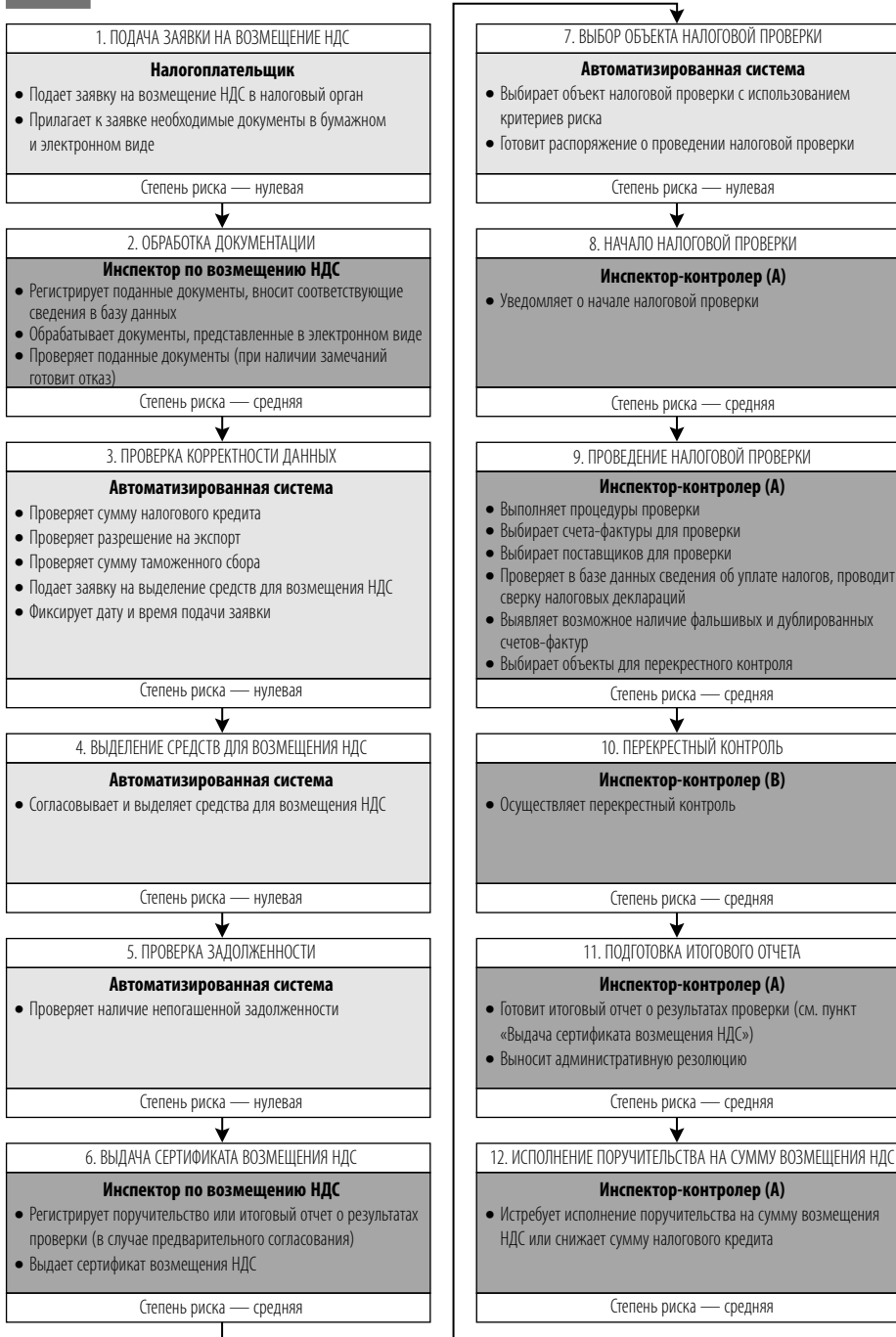
Источник: авторы выражают глубокую признательность Эду Кампосу за помощь в подготовке окончательного варианта данной схемы.

на активное использование информационных технологий и систем²². В результате удалось существенно уменьшить потребность личного взаимодействия налоговых служащих и налогоплательщиков и повысить прозрачность процесса в целом. Как видно из рис. 10.6, новая схема возмещения НДС менее уязвима для коррупции. Были автоматизированы некоторые процессы, которые ранее контролировали один-два человека. За проведение налоговых проверок и мероприятий по перекрестному контролю теперь отвечают разные сотрудники. Дискреционные полномочия сотрудников существенно сократились.

Несмотря на достигнутые успехи, полностью исключить возможность возникновения коррупции при возмещении НДС не удалось. В таблице 10.5 описаны коррективные меры и сигнальные индикаторы риска (уязвимости), идентифицированного на рис. 10.6.

Влияние реформ на объемы возмещения НДС при экспорте

С точки зрения цифр позитивный эффект реформ очевиден. На рис. 10.7, 10.8 и 10.9 представлены данные по динамике экспорта (без учета углеводородов, потребительских и реэкспортируемых товаров), динамике возмещения и собираемости НДС. За исключением 1998 г., в период с 1994 по 2001 г. объемы экспорта (с вышеуказанными оговорками) были относительно стабильными. Однако начиная с 2002 г. они демонстрируют устойчивый рост, резко контрастируя с показателями возврата НДС, которые держатся примерно на одном уровне. Примечательно, что в период проведения институциональной реформы Национальной налоговой службы (2002–2005 гг.) рост объемов возмещения НДС в процентном отношении к росту экспорта существенно снизился. Сократились и объемы возмещения НДС в процентном отношении к поступлениям этого налога. Все эти факты свидетельствуют об уменьшении масштабов противозаконного возврата НДС (а следовательно, и коррупции в этой сфере)²³.

Рис. 10.6. Карта коррупционных рисков при возмещении НДС после реформы

Источник: Марио Ардуз, бывший глава Национальной налоговой службы (Ла-Пас).

Таблица 10.5. Процедура возмещения НДС после реформы: коррупционные риски и методы их устранения

<i>Этапы процедуры возмещения НДС</i>	<i>Коррупционные риски</i>	<i>Возможные коррективные меры</i>	<i>Сигнальные индикаторы</i>
Подача заявки на возмещение НДС			
Налогоплательщик			
Подает заявку на возмещение НДС в налоговый орган	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют
Прилагает к заявке необходимые документы в бумажном и электронном виде	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют
Обработка документации			
Инспектор по возмещению НДС			
Регистрирует поданные документы, вносит соответствующие сведения в базу данных	Ускорение регистрации документов за взятку	Автоматизация с целью ускорения регистрации документов	Повышение уровня восприятия коррупции сверх определенного предела
Обрабатывает документы, представленные в электронном виде	Игнорирование ошибок или отсутствия необходимых документов за взятку	Автоматизированные выборочные проверки с целью выявления несоответствий; самостоятельный анализ	Увеличение объема противоречивых сведений сверх определенного предела
Проверяет поданные документы (при наличии замечаний готовит отказ)	Игнорирование замечаний за взятку	Автоматизированные выборочные проверки с целью выявления несоответствий; самостоятельный анализ	Увеличение объема противоречивых сведений сверх определенного предела
Проверка корректности данных			
Автоматизированная система			
Проверяет сумму налогового кредита	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют
Проверяет разрешение на экспорт	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют
Проверяет сумму таможенного сбора	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют
Подает заявку на выделение средств для возмещения НДС	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют
Фиксирует дату и время подачи заявки	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют
Выделение средств для возмещения НДС			
Автоматизированная система			
Согласовывает и выделяет средства для возмещения НДС	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют
Проверка задолженности			
Автоматизированная система			
Проверяет наличие непогашенной задолженности	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют
Выдача сертификата возмещения НДС			
Инспектор по возмещению НДС			
Регистрирует поручительство или итоговый отчет о результатах проверки (в случае предварительного согласования)	Ускорение регистрации поручительства или итогового отчета за взятку	Автоматизация с целью ускорения регистрации поручительства или итогового отчета	Повышение уровня восприятия коррупции сверх определенного предела; рост количества заявок на возмещение НДС сверх определенного предела
Выдает сертификат возмещения НДС	Ускорение выдачи сертификата возмещения НДС за взятку	Автоматизация с целью ускорения выдачи сертификата возмещения НДС	Повышение уровня восприятия коррупции сверх определенного предела; рост количества выданных сертификатов возмещения НДС сверх определенного предела
Выбор объекта налоговой проверки			
Автоматизированная система			
Выбирает объект налоговой проверки с использованием критериев риска	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют

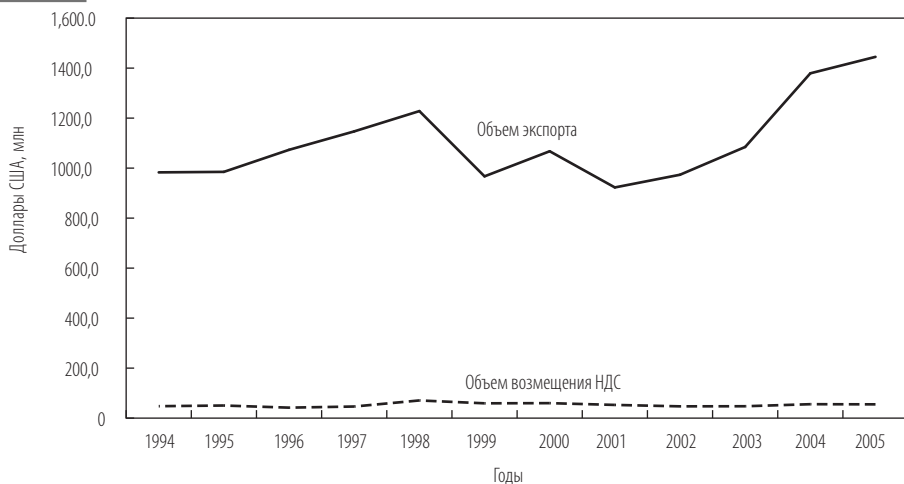
Окончание табл. 10.5

Этапы процедуры возмещения НДС	Коррупционные риски	Возможные коррективные меры	Сигнальные индикаторы
Начало налоговой проверки Инспектор-контролер (А) Уведомляет о начале налоговой проверки	Перенос начала налоговой проверки за взятку	Автоматизированная рассылка уведомлений о начале налоговой проверки	Удлинение периода между выдачей сертификата возмещения НДС и началом налоговой проверки, рост количества заявок на возмещение НДС сверх определенного предела
Проведение налоговой проверки Инспектор-контролер (А) Выполняет процедуры проверки	Нарушение процедур проверки за взятку	Контроль выполнения процедур проверки (постфактум)	Рост количества отклонений, выявленных в результате контроля, сверх определенного предела
Выбирает счета-фактуры для проверки	Нарушение процедуры выбора счетов-фактур за взятку	Контроль выполнения процедуры выбора счетов-фактур (постфактум)	Рост количества отклонений, выявленных в результате контроля, сверх определенного предела
Выбирает поставщиков для проверки	Нарушение процедуры выбора поставщиков за взятку	Контроль выполнения процедуры выбора поставщиков (постфактум)	Рост количества отклонений, выявленных в результате контроля, сверх определенного предела
Проверяет в базе данных сведения об уплате налогов, проводит сверку налоговых деклараций	Отказ от проведения сверки за взятку Игнорирование фальшивых и дублированных счетов-фактур за взятку	Автоматизированное подтверждение уплаты налогов в соответствии с налоговой декларацией Автоматизированные выборочные проверки с целью выявления несоответствий	Увеличение объема противоречивых сведений сверх определенного предела
Выявляет возможное наличие фальшивых и дублированных счетов-фактур Выбирает объекты для перекрестного контроля	Нарушение процедуры выбора объектов для перекрестного контроля за взятку	Контроль выполнения процедуры выбора объектов для перекрестного контроля (постфактум)	Рост количества отклонений, выявленных в результате контроля, сверх определенного предела
Перекрестный контроль Инспектор-контролер (В) Осуществляет перекрестный контроль	Нарушение процедуры проведения перекрестного контроля за взятку	Контроль выполнения процедуры проведения перекрестного контроля (постфактум)	Рост количества отклонений, выявленных в результате контроля, сверх определенного предела
Подготовка итогового отчета Инспектор-контролер (А) Готовит итоговый отчет о результатах проверки Выносит административную резолюцию	Необоснованная рекомендация о выдаче сертификата возмещения НДС за взятку	Стимулирование эффективной работы; санкции за коррупционное поведение; создание условий для карьерного роста; конкурентоспособная зарплата; автоматизация	Рост возврата налогов сверх определенного предела ^а
Исполнение поручительства на сумму возмещения НДС Инспектор-контролер (А) Истребует исполнение поручительства на сумму возмещения НДС или снижает сумму налогового кредита	Игнорирование истечения сроков действия поручительства или отказ от снижения суммы налогового кредита за взятку	Стимулирование эффективной работы; санкции за коррупционное поведение; создание условий для карьерного роста; конкурентоспособная зарплата; автоматизация	Уменьшение количества исполненных поручительств ниже определенного предела

^а Сравнить данный показатель с количеством выданных сертификатов возмещения НДС. Если показатели существенно различаются, это может свидетельствовать о наличии проблемы.

Источник: авторы.

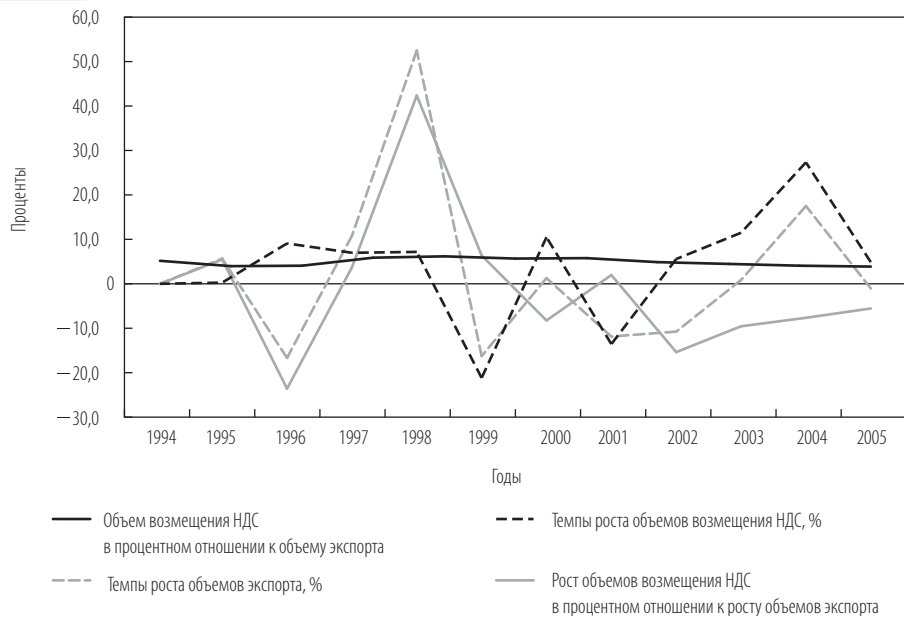
Рис. 10.7. Экспорт^а и возмещение НДС (в абсолютном выражении)



^а Без учета экспорта углеводородов и личного имущества, а также реэкспорта.

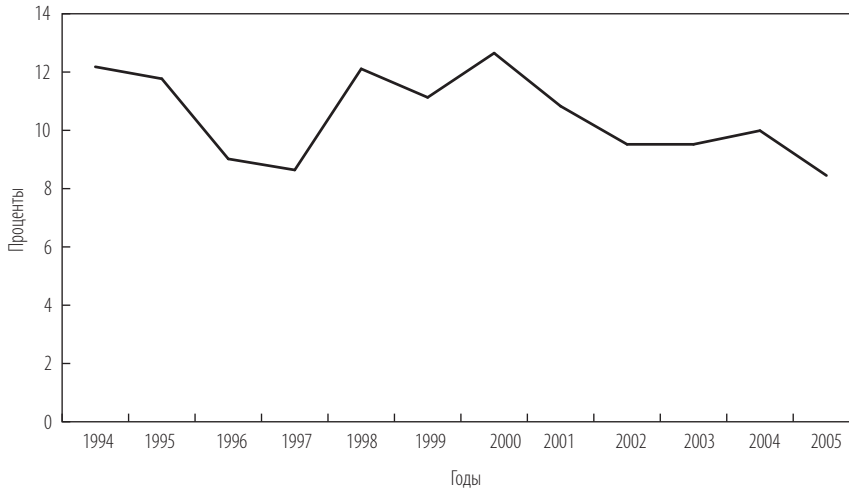
Источник: National Tax Service and National Statistics Institute, La Paz.

Рис. 10.8. Экспорт^а и возмещение НДС (в процентном выражении)



^а Без учета экспорта углеводородов и личного имущества, а также реэкспорта.

Источник: National Tax Service and National Statistics Institute, La Paz.

Рис. 10.9. Возмещение НДС как доля от поступлений этого налога

Источник: National Tax Service and National Statistics Institute, La Paz.

Однако, несмотря на значительные успехи, процесс реформирования по-прежнему сталкивается с серьезными трудностями, которые в первую очередь обусловлены пробелами существующей регулятивной базы. До тех пор, пока действующие законодательные нормы и правила возмещения НДС будут стимулировать мошенничество и коррупцию, искоренить это явление не удастся, какие бы усилия ни прилагались для совершенствования соответствующей процедуры²⁴. По существу, возмещение НДС является разновидностью экспортных субсидий, в получении которых заинтересованы не только реальные, но и фиктивные экспортеры. Одним из ключевых недостатков антикоррупционной программы по-прежнему остается слабое взаимодействие с таможенными органами, хотя большинство случаев мошенничества и коррупции, выявленных в рамках настоящего ситуационного исследования, связаны с отсутствием реальных экспортных операций²⁵.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Анализ, представленный в настоящей главе, позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, институциональная реформа Национальной налоговой службы, начавшаяся в 2001 г., позволила снизить объемы фактического возврата НДС экспортерам. По существу, это свидетельствует о сокращении масштабов коррупции²⁶.

Во-вторых, успешная антикоррупционная стратегия, подобная той, что описана в нашем ситуационном исследовании, возможна лишь в рамках широкомасштабной институциональной реформы налоговых органов на базе эффективной системы государственного управления. Коррупция в первую очередь свидетельствует о недостатках государственного управления, поэтому победить ее можно лишь в том случае, если удастся обеспечить высокую прозрачность, подотчетность и результативность работы государственного аппарата в целом²⁷.

Следует отметить, что создание «островка неподкупности» в бушующем море нерешенных проблем госсектора вряд ли позволит достичь желаемых результатов — во всяком случае эти результаты не будут устойчивыми. Реформа Национальной налоговой службы оказалась успешной главным образом благодаря руководящей роли и поддержке со стороны Проекта институциональной реформы. Аналогичным примером может служить Латвия, которая сумела эффективно преобразовать национальную налоговую систему параллельно с реформой государственного управления, направленной на снижение коррупционной уязвимости институтов государства.

В-третьих, совершенствование процедуры возмещения НДС невозможно без активного внедрения информационных технологий. В налоговой сфере почва для взяточничества и коррупции возникает во многом благодаря личному контакту между налоговыми служащими и налогоплательщиками. Автоматизация, основанная на грамотном использовании информационных технологий, позволяет снизить масштабы произвола чиновников и повысить прозрачность процедуры возврата НДС.

В-четвертых, чтобы добиться максимальных результатов, антикоррупционная программа должна охватывать все заинтересованные стороны. Реформы в Боливии затрагивали множество областей, включая развитие кадрового потенциала, реструктуризацию бизнес-процессов и оптимизацию правовых норм на фоне внедрения информационных технологий. Вместе с тем до сих пор не решена одна из важнейших институциональных проблем — из-за слабого взаимодействия с другими ведомствами, особенно с таможней, налоговые органы не могут в полной мере реализовать преимущества новой системы возмещения НДС компаниям-экспортерам. Кроме того, необходимо более эффективно координировать усилия с другими внешними структурами, такими как Министерство финансов (в плане создания условий для реализации налоговой политики), а также финансово-ревизионными, прокурорскими и судебными органами (в плане эффективного правоприменения).

Наконец, до сих пор не ясно, насколько велика готовность нового правительства продолжить начатые преобразования. Для закрепления достигнутых результатов необходимо прежде всего следующее: разработать эффективную правовую базу для предотвращения злоупотреблений и произвола в налоговой сфере; создать институциональный механизм назначения на должность высших руководителей Национальной налоговой службы, исключающий возможность преследования узких политических или экономических интересов; усилить работу по повышению профессионализма налоговых служащих. Эти инициативы, безусловно, будут способствовать продолжению реформ, но лишь при наличии необходимой политической воли.

Чтобы сохранить импульс процесса реформирования, необходимо продемонстрировать убедительные результаты. Учитывая существенный рост налоговых поступлений, достигнутый благодаря реформам, вряд ли процесс преобразований повернется вспять. Во всяком случае он уже достиг такой точки, когда цена отступления (как в политическом, так и в финансовом смысле) для любой новой администрации будет слишком велика.

КОММЕНТАРИИ

1. Взаимосвязь между коррупцией и налоговыми поступлениями не всегда прямолинейна, особенно в развитых странах. Например, тот же Фьельдстад в одной из своих работ (Fjeldstad, 2005a) ссылается на выводы Моокхерее (Mookherjee, 1997), согласно которым коррупция в фискальных органах, по крайней мере теоретически, может приводить к росту налоговых поступлений, поскольку возможность получать взятки от налогоплательщиков, уклоняющихся от уплаты налогов, стимулирует активное выявление нарушителей. Возросшая угроза разоблачения заставляет налогоплательщиков исправно платить налоги. Таким образом, снижая привлекательность уклонения от уплаты налогов, коррупция действительно может способствовать повышению собираемости налогов. Тем не менее Фьельдстад и Тунгодден (Fjeldstad and Tungodden, 2003) отмечают, что в долгосрочной перспективе коррумпированность фискальных органов не может позитивно влиять на объемы налоговых сборов.
2. Согласно Фьельдстаду (Fjeldstad, 2005b), патримониальные структуры формируются на основе родственных или иных взаимовыгодных социальных отношений, сочетающих в себе моральные обязательства и эмоциональные привязанности. Опираясь на идею якобы справедливого перераспределения благ, которая питает коррупцию, такие отношения могут ощутимо влиять на поведение коррумпированных налоговых служащих, налогоплательщиков и политиков. В связи с этим в ряде развивающихся стран (особенно в Африке) необходим особый подход к реформированию, в том числе путем создания основы для изменения культуры государственной службы.
3. Теоретически эти процессы применимы к любому виду налогов, включая НДС.
4. О различии между мотивами и возможностями для коррупции см. главу 11, посвященную борьбе с коррупцией в таможенной сфере.
5. Свои соображения Маккартен высказал в ходе электронной переписки с авторами. Подробнее о неоднозначном опыте создания и деятельности полуавтономных структур см. Mann (2004) и Taliercio (2005).
6. Существуют различные мнения по этому вопросу. Так, Ди Джон в своей работе (Di John, 2006) отмечает, что укрепление функциональных возможностей налоговых органов зачастую рассматривается в сугубо техническом аспекте, с точки зрения институционального статуса (степень ведомственной независимости) и административных реформ (повышение оплаты труда и профессионального уровня госслужащих, развитие принципов меритократии). При этом не учитывается политическая сущность налогообложения. Более сбалансированный стратегический подход акцентирует внимание на проблеме прямого прогрессивного подоходного налога и налога на имущество. Это особенно актуально для стран Латинской Америки, где доходы населения распределяются крайне неравномерно. Взимание прямых налогов — процесс достаточно сложный как с административной, так и с политической точки зрения, поэтому вопрос о развитии функциональных возможностей государства нельзя рассматривать вне политического и исторического кон-

текста. Таким образом, по мнению Ди Джона, при разработке комплексных налоговых реформ необходимо более внимательно относиться к историко-политическим аспектам с учетом национальных особенностей и уровня развития стран.

7. Данный раздел в основном построен на материалах, изложенных в работе Leyton and Matsuda, 2004.
8. Анализ институционального управления Боливии был нацелен на прояснение ситуации в государственном секторе страны, а также на определение задач и возможных путей всеобъемлющей реформы второго поколения, потребность в которой давно назрела. Изучив проявления и причины беззакония, авторы анализа выявили наиболее существенные препятствия, стоящие на пути развития боливийского государственного аппарата. Под проявлениями беззакония в данном случае понимались те устоявшиеся поведенческие шаблоны, которым следовали государственные служащие, игнорируя букву и дух существующих правовых норм. Чиновничий произвол наблюдался в различных сегментах государственного управления, в том числе в области применения закона SAFCO, в сфере государственных расходов и кадровой политики. В целом, как показал анализ, беззаконие в основном имело политическую подоплеку. Кроме того, произволу способствовали следующие факторы: неразвитость частного сектора, неспособного создавать рабочие места; заинтересованность политиков в предвыборной поддержке со стороны госаппарата и в установлении контроля над госаппаратом; фрагментированность партийной системы, которая вынуждала политические силы заключать коалиционные соглашения, порождающие покровительство и кумовство. Неэффективность официальных правил и процедур, недостатки вспомогательных механизмов на фоне фактической «функциональной децентрализации» ведомственных структур и отсутствия институциональных возможностей для «нормативной централизации», традиционное стремление Министерства финансов обеспечить фискальную дисциплину в ущерб стратегическим интересам и рациональному использованию ресурсов, задержки в реализации Положения о государственных служащих — все эти факторы также препятствовали формированию эффективного государственного аппарата. По итогам анализа были предложены следующие рекомендации: деполитизировать кадровую политику в государственном секторе; усилить централизованный надзор в сфере управления финансами и расстановки кадров; изучить недавний успешный опыт работы независимых регуляторов (контрольных органов), с тем чтобы распространить его на другие сегменты госсектора; использовать общественное мнение в качестве инструмента социального контроля за действиями чиновников (см. Zuleta, 2000).
9. Первоначально в качестве экспериментальных площадок в рамках Проекта институциональной реформы были выбраны следующие структуры: Министерство финансов (включая Налоговую и таможенную службу); Министерство жилищно-коммунального хозяйства; Министерство устойчивого развития; Министерство земледелия, животноводства и развития сельских территорий; Министерство образования, культуры и спорта; префектура Оруро.

10. Хотя данный документ был подписан только 2 июля 2002 г., фактически институциональная реформа Национальной налоговой службы началась 15 сентября 2001 г. после того, как президент Боливии по согласованию с палатой депутатов утвердил в должности нового руководителя и членов совета директоров этого ведомства. Именно с этого дня Национальная налоговая служба приобрела статус полуавтономного агентства (Fjeldstad, 2005a).
11. Примечательно, что эта широкомасштабная реформа началась в разгар экономического кризиса (см. Korumza, 2004). Для справки: в 1999–2003 гг. боливийская экономика в среднем росла лишь на 1,97% в год (в постоянных ценах 1990 г.), тогда как в 1993–1998 гг. годовые темпы роста достигали 4,74% (см. <http://www.ine.gov.bo>).
12. Авторы выражают признательность бывшему главе Национальной налоговой службы Марио Ардузу за предоставленные сведения о стратегии реформ.
13. Несмотря на определенные успехи в этой области, влиятельные социально-политические группы по-прежнему пользуются всевозможными льготами в рамках специальных налоговых режимов (упрощенная и общая система налогообложения, единый сельскохозяйственный налог). Такое многообразие налоговых преференций и режимов затрудняет взимание НДС. Еще один недостаток существующей системы состоит в том, что в Боливии нет эффективного подоходного налога, который мог бы заменить НДС, взимаемый в рамках особого режима. Такая ситуация подтверждает справедливость аргументов, которые выдвигает Ди Джон (см. Di John, 2006).
14. В частности, особый акцент был сделан на использовании современных технологий для подачи налоговых деклараций через Интернет, рассылки уведомлений по электронной почте.
15. См. <http://www.impuestos.gov.bo>. Следует отметить, что столь впечатляющих результатов во многом удалось достичь благодаря руководящей роли и поддержке со стороны Проекта институциональной реформы. Во-первых, глава этой структуры, занимавший свой пост на протяжении почти всего процесса реформирования, был искренне заинтересован в успехе проекта. Во-вторых, несмотря на недостаток политической воли в период реализации реформ (август 2002 — декабрь 2005 г.), техническое подразделение Проекта институциональной реформы сумело обеспечить эффективную поддержку Национальной налоговой службы. В этом контексте конкурсный набор персонала и поэтапное увеличение зарплаты имели ключевое значение для институциональных преобразований. В частности, коэффициент корреляции между налоговыми сборами на внутреннем рынке и количеством сотрудников, набранных на конкурсной основе в период реформирования, оказался довольно высоким (76%).
16. Данный раздел в основном построен на материалах Суареса (Suárez, 2004).
17. Как указывают Харрисон и Крелав (Harrison and Krelove, 2005), практически все заявки на возмещение НДС в Боливии подают экспортеры.
18. Данное правило, по существу, служит основанием для предоставления экспортных субсидий. Кроме того, поскольку определенные виды операцион-

ных затрат экспортеров (оплата труда, социальные взносы, амортизация) не облагаются НДС, эта норма содержит внутренние противоречия, фактически рассматривая экспортера как простого посредника, который самостоятельно не создает новой стоимости и не несет указанных затрат.

19. Сборник инструкций DAF No. 02-09-07, вступивший в силу 5 апреля 1997 г., представлял собой весьма противоречивый документ объемом 60 страниц, в котором отсутствовала четкая схема процесса и содержалась масса ненужной информации о функциях сотрудников, отвечающих за налоговые проверки, аудит и контроль.
20. Авторы выражают признательность бывшему главе Национальной налоговой службы Марио Ардузу за сведения, предоставленные для данного подраздела.
21. Строго говоря, описанные незаконные схемы возмещения НДС зачастую связаны не столько с уклонением от уплаты налогов, сколько с организованной преступностью. «В отличие от обычного уклонения от уплаты налогов в основе этих схем лежат фиктивные хозяйственные операции» (Pashev, 2005).
22. Техническое руководство No. FIS-GT-CED-V01-019, вступившее в силу 10 июля 2003 г., представляло собой конкретизированный документ объемом 21 страница, в котором приводилась четкая схема процесса и содержалась действительно существенная информация в отношении налоговых проверок, аудита и контроля, а также процедур возмещения НДС. Новая система контроля сделала процесс проверки счетов-фактур более упорядоченным. Счета-фактуры поставщиков группируются по степени значимости, анализ строится на основе четких критериев, а юридическая действительность документов проверяется почти в половине случаев.
23. В письме к авторам Рон Майерс высказал предположение, что объемы возврата НДС могли снизиться в связи с изменением политики или несправедливым отношением к экспортерам. Однако в период реформ (2002–2005 гг.) политика в отношении возмещения НДС существенно не менялась. Что касается несправедливого отношения к экспортерам, то этот важный вопрос требует дополнительного исследования.
24. Следует рассмотреть возможность разработки альтернативной регулятивной базы возмещения НДС. Одним из вариантов является система удержания НДС, которая в настоящее время используется в Аргентине, Чили и Перу. В своей работе Харрисон и Крелав (Harrison and Krelove, 2005) описывают и другие подходы, применяемые рядом государств в сфере возмещения НДС.
25. Возможностей для взаимодействия между налоговыми и таможенными органами довольно много, например проведение совместных проверок и обмен информацией о недобросовестных налогоплательщиках (в том числе импортерах и экспортерах); координация действий по осуществлению контроля; передача определенных функций налоговой службы таможенным органам (например, присвоение ИНН на границе Боливии с соседними государствами).
26. Вместе с тем не следует торопиться с выводами. Как отмечают Харрисон и Крелав (Harrison and Krelove, 2005), налоговые органы в первую очередь

должны стремиться «к достижению баланса между обеспечением эффективного контроля за налоговыми поступлениями и соблюдением интересов законопослушных налогоплательщиков». В связи с этим более тщательного изучения требует еще одна важная проблема, особенно актуальная для такой небольшой не имеющей выхода к морю страны, как Боливия. Операционные затраты боливийских экспортеров могут быть выше, чем в других развивающихся странах, и «чересчур эффективный» контроль за налоговыми поступлениями может оказать негативное воздействие на экономику в целом.

27. Опыт Боливии перекликается с опытом других стран, например с опытом Перу, где также была создана полуавтономная налоговая служба. Подробнее о деятельности этой структуры см. Taliencio and Engelschalk (2001); о других достаточно успешных программах в этой области см. Mann (2004). Создание полуавтономных агентств само по себе не гарантирует сокращения масштабов коррупции. Как показывает практика их деятельности в ряде государств (в том числе африканских), в первые годы существования таких агентств коррупция действительно может снизиться, но потом она вновь возрастает. См., например, Kidd and Crandall (2006) и Fjeldstad (2005b).

ЛИТЕРАТУРА

- Di John, Jonathan. 2006. «The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries.» UNU-WIDER Research Paper 2006/74. United Nations University — World Institute for Development Economics Research (July), <http://www.wider.unu.edu/publications/publications.htm>.
- Fjeldstad, Odd-Helge. 2004. «To Pay or Not to Pay? Citizens's Views on Taxation in Local Authorities in Tanzania.» WP 8, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway.
- Fjeldstad, Odd-Helge. 2005a. «Corruption in Tax Administration: Lessons from Institutional Reforms in Uganda.» CMI Working Paper. Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway. <http://www.cmi.no/pdf/?file=/publications/2005/wp/wp2005-10.pdf>.
- Fjeldstad, Odd-Helge. 2005b. «Revenue Administration and Corruption.» U4 Issue 2:2005, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway. http://www.u4.no/themes/pfm/u4issue2_05fjeldstad.pdf.
- Fjeldstad, Odd-Helge, and B. Tungodden. 2003. «Fiscal Corruption: A Vice or a Virtue?» *World Development* 31 (8): 1459–1467.
- Harrison, Graham, and Russell Krelove. 2005. «VAT Refunds: A Review of Country Experience.» IMF Working Paper WP/05/218, International Monetary Fund, Washington, DC (November).
- Kidd, Maureen, and William Crandall. 2006. «Revenue Authorities: Issues and Problems in Evaluating Their Success.» International Monetary Fund, Washington, DC.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

- Koromzay, Val. 2004. «Some Reflections on the Political Economy of Reform.» Comments presented to the International Conference on Economic Reforms for Europe: Growth Opportunities in an Enlarged European Union, Bratislava, Slovakia, March 18.
- Leyton, Alberto, and Yasuhiko Matsuda. 2004. «Overcoming Informality in the Bolivian State: The First Generation Institutional and Governance Reviews and the National Integrity Plan.» Paper prepared for the Ninth International Congress of the Latin American Center of Administration for Development, Madrid, November 2–4.
- Mann, Arthur J. 2004. «Are Semi-Autonomous Revenue Authorities the Answer to Tax Administration Problems in Developing Countries? — A Practical Guide.» Research Paper for the project «Fiscal Reform for Trade Liberalization,» U. S. Agency for International Development, Washington, DC (August).
- Mookherjee, D. 1997. «Incentive Reforms in Developing Country Bureaucracies: Lessons from Tax Administration.» Paper prepared for the Annual Bank Conference on Developing Economics, World Bank, Washington, DC.
- Pashev, Konstantin. 2005. «Corruption and Tax Compliance: Challenges to Tax Policy and Administration.» Center for the Study of Democracy Report 16, Sofia, <http://www.csd.bg/fileSrs.php?id=1411>.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption in Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suárez, Saúl. 2004. «Evaluación del proceso de devolución impositiva.» National Tax Service, National Inspection Department, Technical Document, La Paz (June).
- Taliercio, Robert. 2004. «Designing Performance: The Semi-Autonomous Revenue Authority Model in Africa and Latin America.» Policy Research Working Paper 3423, World Bank, Washington, DC.
- Taliercio, Robert, and Michael Engelschalk. 2001. «Strengthening Peru's Tax Agency.» PREM Notes 60, Poverty Reduction and Economic Management Network, World Bank, Washington, DC.
- Zuleta, Juan Carlos. 2000. «Preface.» In *Bolivia: From Patronage to a Professional State, Bolivia Institutional and Governance Review*, vol. 1: *Main Report*. Report 20115-BO. Washington, DC: World Bank.

Борьба с коррупцией в таможенной сфере

КАРЛОС ФЕРРЕЙРА,
МАЙКЛ ЭНГЕЛШАЛК
И УИЛЬЯМ МЕЙВИЛ

Арушская декларация Всемирной таможенной организации (ВТАО) называет два ключевых элемента повышения уровня честности и неподкупности в таможенных органах: упрощение таможенных процедур (в том числе за счет автоматизации) и улучшение управления персоналом. Арушская декларация вместе с Руководством по обеспечению честности и неподкупности — набором инструментов для реализации принципов этой декларации — раскрывают подход к реформированию и модернизации таможни с позиции борьбы с коррупцией, подчеркивая, что чистота профессиональных рядов является неотъемлемой предпосылкой успеха любых мероприятий по укреплению таможенных органов.

Современный подход к организации таможенных процедур нашел отражение в обновленной Киотской конвенции ВТАО, в которой четко и подробно изложены соответствующие принципы. Ведущая роль в реализации этих принципов отводится руководителям таможенных органов, однако им нужна серьезная поддержка со стороны политиков и предпринимателей.

Сотрудничество с представителями деловых кругов имеет важнейшее значение, поскольку у проблемы взяточничества две стороны (одни дают взятки, другие их берут). Обновленная Киотская конвенция призывает руководителей таможенных органов принимать меры, способствующие повышению законопослушности предпринимателей и укреплению добросовестного взаимодействия с ними, в том числе в сфере борьбы с коррупцией.

Всемирный банк всегда был надежным партнером в сфере борьбы с коррупцией. Трудно переоценить значение совместных усилий, направленных на стимулирование позитивных инициатив таможенных органов и обеспечение поддержки этих инициатив со стороны правительств, коммерческих организаций, доноров и других заинтересованных сторон.

Кунио Микурия,
заместитель генерального секретаря
Всемирной таможенной организации

Деятельность таможенных органов играет колоссальную роль в обеспечении экономического благосостояния государства. Их неэффективная работа негативно влияет на торговые отношения между странами и может привести к сокращению иностранных инвестиций. В целом в развивающихся государствах и государствах с переходной экономикой налоговые поступления от международных торговых операций постепенно утрачивают свое значение, однако таможенные сборы по-прежнему составляют существенную часть совокупных налоговых платежей. Так, в Российской Федерации в 2001 г. на долю таможенных пошлин приходилось почти 34% всех доходов федерального бюджета, а к 2005 г. этот показатель вырос до 40%. Кроме того, таможенная служба играет ключевую роль в системе взимания НДС, что позволяет рассматривать ее как одно из основных налоговых ведомств, даже в условиях сравнительно низких тарифов.

В то же время работа таможенных органов напрямую связана с проблемами государственного управления. В большинстве стран таможенные службы входят в число крупнейших государственных структур с разветвленной сетью подразделений и большим штатом сотрудников. В деловых кругах деятельность таможни нередко воспринимается как один из самых серьезных барьеров для коммерческих инвестиций (World Bank, 2003), а сама таможенная служба считается одним из наиболее коррумпированных государственных ведомств. Согласно «Барометру мировой коррупции» Transparency International по уровню коррумпированности таможня занимает третье место среди государственных структур после полиции и налоговой службы (Transparency International, 2005, р. 3). При этом коррупция в таможенных органах имеет свою специфику — порой импортеры и экспортеры даже не воспринимают ее как нечто противозаконное. Взятки, уплачиваемые за беспрепятственное растаможивание импортно-экспортных грузов, с молчаливого согласия сторон начинают считаться неизбежными коммерческими издержками и становятся обычной частью общих расходов таможенных брокеров. Впоследствии эти расходы перекладываются на потребителя через повышение стоимости услуг. Почему же таможенные органы настолько уязвимы для институционализированной коррупции?

В данной главе речь идет о причинах коррупции в таможенной сфере и условиях, благоприятствующих ее процветанию. Дается характеристика наиболее эффективных методов решения этой проблемы, в том числе рекомендуемых Всемирной таможенной организацией (ВТАО). Авторы акцентируют внимание на сферах уязвимости таможенной службы и взаимозависимости между ними, иллюстрируя свои выводы примерами конкретных государств и описывая способы выявления основных причин коррупции. Более подробная информация, включая рекомендации по планированию комплексных реформ в таможенной сфере, содержится в «Руководстве по модернизации таможенной службы» (Customs Modernization Handbook)*, подготовленном экспертами Всемирного банка (De Wulf and Sokol, 2005).

* Руководство по модернизации таможенной службы / Под ред. Люка де Вульфа и Хосе Б. Сокола. — М.: Весь Мир, 2007.

КОРРУПЦИОННАЯ УЯЗВИМОСТЬ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

Вряд ли найдутся другие государственные структуры, в которых классические предпосылки для возникновения институциональной коррупции проявлялись бы столь же ярко, как в таможенных органах. Монополизация административных функций вкупе с широкими дискреционными полномочиями (особенно при отсутствии или неэффективности системы контроля и подотчетности) порождает коррупционную практику (Shaver, 1997). Как отмечает Клитгард (Klitgaard, 1988, p. 75), коррупция возникает там, где монопольная власть сочетается с дискреционными полномочиями при отсутствии подотчетности. Кроме того, обладая монопольным контролем над потоками товаров, таможенные органы способны ощутимо влиять на возможности компаний по осуществлению коммерческой деятельности. Таким образом, потенциал коррупции в таможенной сфере поистине колоссален (Lane, 1998). Если таможенный служащий принимает поддельную декларацию, размер причитающихся к уплате пошлин и налогов может существенно снизиться, а недобросовестные участники сговора — получить ренту за счет госбюджета. Такая рента бывает очень высокой. Например, согласно докладу по Болгарии, подготовленному Центром изучения демократии (Centre for the Study of Democracy, 2002, p. 11), средний размер взятки составлял почти 30% от суммы неуплаченных таможенных пошлин и прочих сборов.

Являясь органом пограничного контроля, таможенная служба должна препятствовать ввозу в страну незаконных товаров. Контрабанда наркотиков и оружия, а также крупномасштабная контрабанда алкоголя и сигарет засасывает таможду в омут организованной преступности. Для осуществления противоправных сделок злоумышленники не брезгают никакими средствами — от масштабного подкупа до запугивания и насилия. Учитывая размер ставок в этой игре, бороться с многочисленными коррупционными схемами становится все труднее. Лейн в своей работе (Lane, 1998) приводит пример с инспектором таможенной службы США, который вымогал взятку в размере около \$1 млн за организацию ввоза текстиля в обход американского законодательства. Огромные финансовые убытки, возникающие в результате неправомερных действий таможни, усугубляются широкими дискреционными полномочиями, которыми наделены низкооплачиваемые таможенные служащие. Они позволяют работникам таможни произвольно принимать либо отклонять импортно-экспортные декларации или накладывать арест на вполне доброкачественные грузы. При отсутствии надлежащего контроля за таможенной очисткой вероятность выявления подобных действий становится едва ли не нулевой.

В отличие от налоговых органов таможенные агентства осуществляют свои функции на территориально разрозненных, удаленных постах, зачастую работающих круглосуточно и имеющих относительно небольшую численность персонала. В таких условиях эффективный надзор за действиями таможенных постов или отдельных служащих становится проблематичным. Повышается риск распространения коррупционных сетей — известны случаи, когда круговая порука охватывала местное отделение таможни целиком. Сотруднику,

попадающему в такое коррумпированное подразделение, по понятным причинам очень трудно отказаться от участия в противоправных схемах — он подвергается давлению со стороны коллектива, и отказ может поставить под угрозу его личное благосостояние. Традиционный контроль за деятельностью удаленных постов через центральные или региональные подразделения внутреннего аудита оказывается малоэффективным, если не прилагаются систематические усилия для выявления и устранения причин коррупции (см. пример 11.1).

К сожалению, до сих пор во многих странах проблемой остаются непосредственные контакты таможенных служащих и импортеров. Даже современные, весьма сложные процедуры растаможивания не позволяют полностью исключить прямой контакт при физическом досмотре грузов. Всегда есть риск, что таможенную проверку будет проводить не группа сотрудников, а лишь один человек — особенно на небольших постах, в ночное время и в выходные дни. Такие ситуации создают благоприятную почву для взяточничества.

Однако не все факты коррупции на границе связаны с таможенными структурами. Поскольку таможня является самым заметным государственным ведомством на границе, ее часто обвиняют в мошеннических действиях, которые в действительности совершают сотрудники других пограничных служб. Так, в России стандартная процедура пограничного контроля при ввозе в страну грузов наземным транспортом помимо таможенного оформления предусматривает участие специалистов иммиграционной службы, пограничников, сотрудников транспортной инспекции, санитарно-эпидемиологического и ветеринарного контроля. Коррупция может быть связана с действиями всех этих ведомств; кроме того, импортеры нередко путаются в том, какая структура отвечает за тот или иной этап пограничного контроля, особенно когда возникает необходимость в параллельном согласовании. В связи с этим любая программа, направленная на упрощение процедур международной торговли и сокращение коррупции, должна акцентировать внимание на работе не только таможенных органов, но и всех пограничных структур в целом и на устранении коррупционных рисков в каждой из них.

Пример 11.1. Сложность выявления коррупционных сетей на удаленных таможенных постах

В ноябре 2004 г. российские следователи выявили крупную коррупционную сеть на Рылском таможенном посту. Начальник поста и его заместитель были арестованы. Это подразделение находилось в небольшом поселке в Курской области примерно в пяти километрах от границы с Украиной. С районным центром его связывала единственная дорога. Сотрудников поста обвинили в выдаче поддельных таможенных документов импортерам электроники и одежды. Только с декабря 2003 по март 2004 г. в рамках этой схемы недобор таможенных пошлин составил от \$3 до \$6 млн. Однако выявить противоправную деятельность было крайне сложно, поскольку все мужское население поселка работало на этом посту, из-за географической удаленности которого вести скрытое наблюдение за его работой не представлялось возможным. Когда сотрудники правоохранительных органов впервые попытались проверить склад временного хранения Рылского таможенного поста, им преградили дорогу десять вооруженных бойцов Курской таможни, к которым присоединились местные охранники с винтовками.

Источники: Center for Security Studies at the Swiss Federal Institute of Technology (ETF) and Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC), 2004.

ВЛИЯНИЕ КОРРУПЦИИ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАБОТЫ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

В современных условиях таможенные органы не только занимаются сбором пошлин, но и выполняют еще две важные государственные функции: ускоряют международные торговые операции, способствуя экономическому развитию страны, и препятствуют международной торговле незаконными товарами, такими как оружие и наркотики, тем самым обеспечивая защиту государства. Коррупционная практика мешает выполнять эти функции, нарушая нормальный процесс пополнения госбюджета, препятствуя устранению торговых барьеров и подрывая национальную безопасность.

Поступление доходов в государственный бюджет

Существенный недобор таможенных пошлин и налоговых платежей, как правило, свидетельствует о процветании коррупции. При этом падает поступление как импортных сборов (таможенных пошлин, акцизов и НДС), так и внутренних налогов. Что касается взимания НДС на внутреннем рынке, то здесь чаще всего встречаются такие нарушения, как подача поддельных заявок на возмещение НДС и неправильная первичная оценка налогооблагаемой базы. При отсутствии надлежащего контроля поддельные заявки на возмещение НДС могут стать обыденным явлением. Таможенные органы должны обеспечивать законность возмещения налогов экспортерам, проверяя точность заполнения экспортных деклараций и согласовывая их только по тем товарам, которые действительно вывозятся из страны. Если этот контроль неэффективен, возникает благоприятная почва для злоупотреблений (см. главу 10 о проблемах возмещения НДС при экспорте в Боливии).

Коррупция в таможенных органах способна подорвать систему взимания НДС в целом, поскольку налог на потребление фактически исчезает, если необходимые суммы сборов не определяются и не взыскиваются на протяжении всей производственной цепочки. В случае импортируемых товаров НДС должен взиматься на начальном этапе производства. Этот аспект крайне важен для эффективного сбора налогов на протяжении всей производственной цепочки, поскольку именно он лежит в основе надлежащего функционирования системы НДС в целом (Ebrill and others, 2001, p. 49).

Импортируемые товары, которые удастся «спрятать» от обложения НДС, крайне редко поступают в официальную экономику. За счет достигаемого таким образом снижения налоговой нагрузки теневые импортеры получают преимущество перед законопослушными импортерами. Когда на рынке появляется слишком много контрабандных товаров, искажаются ценовые сигналы, а отечественные производители и импортеры вытесняются из легального бизнеса в сферу теневой экономики. Таким образом, коррупция на таможне напрямую влияет на масштабы неофициального сектора экономики и может существенно снизить долю налоговых поступлений в структуре ВВП.

Оценить объемы недоимки в результате коррупции в таможенной сфере весьма непросто. Практически невозможно провести грань между неэффек-

тивностью таможи и ее неспособностью воспрепятствовать контрабанде, отделить мошеннические действия от собственно контрабанды и сформулировать признаки мошенничества, непосредственно связанного с коррупцией. Полученные эмпирическим путем сведения и другие показатели, как правило, относятся к убыткам, связанным не столько с коррупцией в таможенных органах, сколько с неэффективностью их работы в целом. Вместе с тем обобщенные данные свидетельствуют о том, что коррупция в таможенных органах может иметь серьезные негативные последствия для федерального бюджета. К примеру, по словам министра экономики России, в 2004 г. страна недополучила порядка \$4,5 млн в виде пошлин на товары, ввозимые из Европы. Министр отметил, что это связано в первую очередь с поддельными таможенными декларациями, которые в основном являются следствием организованной коррупции¹. В Бангладеш в 2000 г. объем таможенных сборов, недополученных в результате коррупции и неэффективной работы соответствующих ведомств, включая Департамент подоходного налога, превысил 5% ВВП (ОЕСД, 2003, р. 9). К счастью, меры по противодействию коррупции в таможенных органах дают впечатляющие результаты. На Украине в конце 2004 г. новое правительство инициировало кампанию по борьбе с коррупцией и контрабандой, в результате чего в первом полугодии 2005 г. доходы от импортных пошлин возросли на 61,5% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года при сохранении тарифных ставок².

Эффективность международных торговых операций

Коррупционированность таможенных органов мешает торговле и, таким образом, снижает конкурентоспособность страны на международном рынке. С коммерческой точки зрения коррупция снижает предсказуемость действий таможен и повышает расходы на ведение международной торговли. В ряде случаев своевременность растаможивания играет ключевую роль для успеха бизнеса (например, когда речь идет об экспресс-доставке грузов или производстве по системе «точно вовремя»). В таких ситуациях предприниматели могут столкнуться с необходимостью осуществления значительных незаконных платежей. Так, в одной из стран с переходной экономикой представителю международной компании по экспресс-доставке грузов пришлось для оперативного решения текущих задач «взять в штат» нескольких таможенных служащих. Бизнесмены, не желающие участвовать в коррупционных схемах, оказываются в явно невыгодном положении. Они сталкиваются с длительными задержками при растаможивании импортных грузов, излишне скрупулезными физическими досмотрами и дискреционными решениями не в свою пользу.

Кроме того, коррупция способна сводить на нет любые усилия по упрощению административных процедур, стимулируя создание все новых и новых административных барьеров и снижая эффективность работы. В совместном докладе Конференции ООН по торговле и развитию (UNCTAD) и Всемирного банка за 1996 г. (de Castro, 1996) отмечено, что основная проблема оптимизации торговых операций связана не с взятками, благодаря которым контрабандным товарам удается преодолевать даже самые жесткие регулятивные ограничения; и не с дополнительными «неофициальными» надбавками, которые

взимаются в равной степени с законопослушных бизнесменов и с нарушителей. В первую очередь проблема заключается в использовании чрезмерно сложных процедур, из-за которых возникают хронические задержки при прохождении грузов через таможню и появляется предлог для взяток за «быстрое решение вопроса». Во многих странах таможенные органы функционируют в режиме удлиненного рабочего дня (порой круглосуточно и без выходных). Сокращение продолжительности работы — довольно распространенная практика, создающая возможности для вымогательства взяток у импортеров. Одним из самых возмутительных примеров этого может служить Камбоджа, в частности, пункты въезда в порту Сиануквиль и городе Пномпень. Рабочий день на таможне заканчивается в 17.00, хотя и в порту, и в городе терминалы способны принимать суда и другой грузовой транспорт круглосуточно. Уговорить таможенников задержаться после окончания рабочего дня можно только с помощью неофициальных подношений (Integrated Framework, 2001). Перенаправление импортных грузопотоков на менее эффективные маршруты (особенно когда ближайшие таможенные посты коррумпированы) является еще одним примером ущерба, наносимого коррупцией.

Негативное влияние коррупции на международную торговлю выходит далеко за рамки ухудшения положения отдельных импортеров, создавая серьезную угрозу для конкурентоспособности страны в целом. Во всем мире идет непрекращающаяся борьба за привлечение международных торговых потоков и инвестиций. Представителям торговых кругов хорошо известно, насколько важны для повышения рентабельности бизнеса предсказуемость и эффективность таможни. Коррумпированность таможенных органов может напрямую влиять на экономическое положение страны, понижая ее инвестиционную привлекательность. Международная торговля является одним из каналов обеспечения экономического роста через ускорение обмена технологиями между государствами, а коррупция на таможне существенно снижает ее потенциал, препятствуя обмену (Yang, 2005, p. 2).

Обеспечение национальной безопасности

В современных условиях проблема коррупции в таможенной сфере приобретает новое звучание в контексте вопросов национальной безопасности. Таможня играет ключевую роль в борьбе с незаконным оборотом опасных и запрещенных товаров, таких как наркотики, оружие и взрывчатые вещества. В Германии свыше 70% ежегодно конфискуемых наркотиков выявляют таможенники. Сговор между представителями оргпреступности и таможенными служащими создает серьезную угрозу национальной безопасности и может сделать бессмысленным применение самых сложных систем. Например, высокотехнологичный рентгеновский аппарат в руках коррумпированных таможенников способен свести на нет все усилия по выявлению потенциальной террористической деятельности. Программы по обеспечению профессиональной честности вкупе с соответствующими мерами безопасности гарантируют правовую защищенность международных торговых операций на всех участках цепочки поставок (Mikuriya, 2005).

КАРТИРОВАНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ

Коррупция проникает в таможенные органы множеством путей. Одним из крайних вариантов является политическая приватизация таможенной системы в целом, которая превращает таможню в инструмент политической элиты для извлечения доходов³. В подобных случаях высокопоставленные политики молчаливо поощряют коррупцию, а политическая воля к укреплению неподкупности и прозрачности отсутствует. Коррупции такого рода могут способствовать действия правительства, закрепляющие за таможней статус независимой структуры, подчиненной напрямую президенту или премьер-министру.

Помимо политической приватизации коррупционные риски могут возникать или возрастать под влиянием внешних условий, в которых работают таможенные органы, или внутренних организационно-процедурных недостатков таможенной системы. Порой значительные коррупционные риски несет в себе нормативно-правовая база деятельности таможни. Запутанные, избыточные запретами нормы налогообложения и внешней торговли способствуют мздоимству и коррупции, а высокие налоговые ставки и тарифы стимулируют вовлечение в коррупционную практику с целью уменьшения налогового бремени (Walsh, 2003). Льготы (особенно дискреционные), которые вправе предоставлять министр или руководитель таможенной службы, открывают возможности для переговоров, а расплывчатость таможенного и налогового законодательства (особенно в части классификации товаров) зачастую приводит к произволу. Если тарифы на импорт товаров сильно диверсифицированы, таможенники начинают вымогать взятки, угрожая подвести товар под категорию с максимальной налоговой ставкой (Gatti, 1999).

Кадровая политика является еще одним внешним фактором, который может существенно влиять на уровень профессиональной честности работников таможни. Многое зависит от того, насколько жестко и беспристрастно ведется подбор кандидатов для приема в ряды таможенников. Учитывая, что работа в таможне изобилует возможностями для вымогательства, порой должности попросту продают заинтересованным лицам, намеревающимся использовать служебное положение для извлечения личной выгоды. По неофициальным данным, в Камбодже сумма «вознаграждения» за получение должности на таможне за несколько лет выросла с \$2000 до \$10 000 (Integrated Framework, 2001). Другая проблема — адекватность зарплаты таможенных служащих. Если заработная плата таможенника ниже прожиточного минимума, он вряд ли устоит перед соблазном получить взятку, чтобы удовлетворить свои базовые потребности. Вместе с тем разница между зарплатой таможенника и потенциальным коррупционным доходом всегда будет значительной (см. ниже). В связи с этим важную роль играет способность государственного аппарата и судебной системы быстро и адекватно реагировать на выявленные факты коррупции.

Наконец, процветанию коррупции в таможенных органах способствует отсутствие эффективной системы внешней подотчетности. Ясные и регулярно контролируемые критерии результативности, отражающие не только объем собираемых пошлин и налогов, но и уровень обслуживания и поддержки

внешнеторговой деятельности, позволяют заинтересованным сторонам оценивать качество работы таможни.

Что касается организационно-процедурных вопросов, то при разработке антикоррупционной стратегии необходимо определить конкретные риски коррупционного поведения на различных этапах процесса таможенной очистки грузов. Маклинден в своей работе (McLinden, 2005) составил карту рисков — список ключевых функций таможенных органов с описанием их коррупционной уязвимости (табл. 11.1).

Таблица 11.1. Карта коррупционных рисков

<i>Функции таможенных органов</i>	<i>Примеры нарушений</i>
Обработка импортных, экспортных и транзитных деклараций	<p>Вымогательство или принятие взяток за:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ускорение обработки документов; • игнорирование отсутствия в декларации грузов, указанных в грузосопроводительной документации; • удостоверение фиктивного экспорта или неправильную классификацию товара по Гармонизированной системе описания и кодирования товаров; • разрешение продажи транзитных товаров на внутреннем рынке
Определение происхождения, оценка стоимости и классификация товаров	<p>Вымогательство или принятие взяток за:</p> <ul style="list-style-type: none"> • согласие на занижение стоимости; • согласие на декларирование товаров по несоответствующей категории Гармонизированной системы с более низкой тарифной ставкой; • принятие фальшивой декларации о происхождении товара и, таким образом, предоставление импортеру возможности воспользоваться льготным тарифным режимом
Физический досмотр и пропуск грузов	<p>Прием на работу сотрудников, способных:</p> <ul style="list-style-type: none"> • направить для проведения досмотра таможенника, который не будет «слишком усердствовать»; • пропустить груз без досмотра; • исказить результаты досмотра; • ускорить досмотр
Выдача разрешений в рамках режима временного ввоза, освобождение от таможенных пошлин и возврат таможенных пошлин	<p>Вымогательство или принятие взяток за:</p> <ul style="list-style-type: none"> • разрешение импортерам реализации на внутреннем рынке (без уплаты импортных пошлин) товаров, ввезенных в рамках режима временного ввоза или изготовленных из компонентов, ввезенных в рамках указанного режима; • выдачу таможенной закладной, гарантирующей уплату таможенных пошлин, в случае ввоза товаров без надлежащих сопроводительных документов; • разрешение трейдеру завысить коэффициенты в отношении экспортируемых товаров, изготовленных из компонентов, ввезенных в рамках льготного режима временного ввоза; • разрешение трейдеру требовать возврата таможенных пошлин при фиктивном экспорте; • разрешение импортеру ввоза импортных товаров, освобожденных от уплаты пошлин, в адрес ненадлежащего потребителя или с ненадлежащей целью, либо разрешение ввоза таких товаров в объеме, превышающем согласованный

<i>Функции таможенных органов</i>	<i>Примеры нарушений</i>
Проведение проверок после растаможивания	Вымогательство или принятие взятки за искажение результатов проверки
Выдача лицензий на импорт, согласований со складами временного хранения и подтверждений статуса трейдера	Вымогательство или принятие взятки за необоснованную выдачу документов
Обработка срочных грузов	Вымогательство или принятие взятки за пропуск груз без очереди или ускорение растаможивания

Источник: McLinden (2005, p. 69)

Прежде чем разрабатывать антикоррупционную стратегию, необходимо проанализировать конкретные элементы процесса растаможивания и картировать коррупционные риски для определения, в какой мере существующие процессы способствуют вышеуказанным нарушениям. Анализ риска должен привести к выявлению лишних административных процедур в процессе растаможивания, недостаточно прозрачных процедур и сфер, где таможенные служащие непосредственно контактируют с клиентами.

СТРАТЕГИИ СНИЖЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ

В 1990-е гг. борьба с коррупцией стала приоритетным направлением реформирования таможенных органов во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой. В тот период таможенные органы по всему миру принимали обязательства по повышению уровня профессиональной честности. В результате был получен богатый опыт разработки и реализации антикоррупционных стратегий. В 1993 г. ВТАО на ежегодной сессии в Аруше (Танзания) приняла декларацию, заложившую фундамент для применения комплексных коллективных мер по ограничению возможностей и побудительных мотивов коррупции в таможенных органах. В июне 2003 г. эта декларация была пересмотрена с учетом накопленного опыта и методов борьбы с коррупцией, наилучшим образом зарекомендовавших себя в странах — членах ВТАО.

В обновленной Арушской декларации по надлежащему управлению и борьбе с коррупцией на таможне выделены 10 аспектов, которые необходимо принимать во внимание с целью повышения прозрачности деятельности таможни: лидерство и целеустремленность; законодательство; прозрачность; автоматизация; реформа и модернизация; проверки и расследования; кодекс поведения; управление персоналом; мораль и организационная культура; взаимодействие с частным сектором. ВТАО разработала и другие инструменты, включая Руководство по обеспечению честности и неподкупности (его текст можно найти на сайте <http://www.wcoomd.org>), а также Модельный кодекс поведения. Кроме того, недавно ВТАО составила Справочник по передовой практике обеспечения честности и неподкупности, который находится в открытом доступе и периодически обновляется. Справочник дополнен базой данных, которая размещена на сайте ВТАО.

Стратегия по борьбе с коррупцией на таможне должна быть направлена на устранение не только возможностей, но и мотивов коррупционных действий (Das-Gupta, Engelschalk, and Mayville, 1999). Для этого прежде всего необходимо устранить недостатки кадровой политики и управления в целом, не ограничиваясь, однако, исключительно этими аспектами (табл. 11.2). Следует культивировать в сотрудниках дух профессиональной элитарности, разъяснять им государственную значимость таможенной службы, формировать у персонала правильное понимание структуры и задач таможни, разрабатывать и проводить мероприятия по сплочению коллектива. Однако, чтобы поддерживать в людях подлинное чувство гордости за свою профессию, необходимо обеспечить им нормальные условия работы и достойное снабжение, в том числе форменной одеждой. Ограниченный административный бюджет не всегда позволяет это сделать. В ряде случаев для решения проблем целесообразно придать таможне статус полуавтономного агентства, хотя международный опыт показывает, что организационная независимость не является панацеей от коррупции.

Таблица 11.2. Меры по устранению коррупционных мотивов и возможностей в таможенных органах

<i>Меры по устранению коррупционных мотивов</i>	<i>Меры по устранению коррупционных возможностей</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Укрепление духа профессиональной элитарности • Создание условий для нормального карьерного роста • Конкурентоспособная заработная плата • Стимулирование высоких результатов работы • Применение санкций за коррупционное поведение • Внешний контроль 	<ul style="list-style-type: none"> • Создание ясной правовой базы, сокращающей дискреционные полномочия • Разработка четких процедур оценки стоимости • Компьютеризация • Проведение досмотров на основе анализа рисков • Усиление надзора и контроля • Независимость операций, сокращение дискреционных полномочий • Обеспечение прозрачности таможенных процедур • Ротация кадров • Организация работы по функциональному принципу • Создание подразделений внутреннего аудита • Внешний контроль

Источник: Das-Gupta, Engelschalk, and Mayville (1999).

Укреплению духа элитарности может способствовать принятие специальных кодексов профессиональной этики и поведения. Их роль часто выполняют общие кодексы поведения государственных служащих. Вместе с тем, учитывая особенности работы в таможенных органах, целесообразно разработать специальный кодекс профессиональной этики и поведения таможенных служащих. Такой кодекс должен раскрывать следующие моменты: профессиональное кредо; рекомендации по принятию решений при столкновении с этическими дилеммами; конкретные запретительные и предписывающие правила; определения, обоснования и примеры приемлемого и неприемлемого поведения в конкретных ситуациях; перечень информационных ресурсов и экстренных контактов⁴. Чтобы кодекс профессионального поведения эффективно работал, необходимо довести его до сведения каждого сотрудника, постоянно следить за его соблюдением, применять дисциплинарные санкции за нарушение основ-

ных положений, периодически обновлять его и проводить обучение персонала. Как показывает опыт ряда стран, кодексы поведения быстро утрачивают свою значимость, если руководство не предпринимает реальных действий при нарушении сотрудниками их положений.

Очевидно, что обеспечение конкурентоспособной зарплаты и соцпакета является еще одной важнейшей предпосылкой эффективного устранения мотивов коррупции. В особенности это касается тех таможенных служащих, которые уполномочены принимать решения и по роду своей деятельности часто контактируют с клиентами. Зарплата таможенника должна быть достаточной для обеспечения нормального уровня жизни. Тем не менее повышение размера зарплаты и премий не является однозначной гарантией профессиональной честности и неподкупности. Например, в Непале коррумпированный сотрудник таможни за несколько месяцев может получить в виде взяток сумму, равную тысяче его годовых зарплат⁵. Таким образом, даже существенное повышение зарплаты не может полностью искоренить тягу коррумпированных таможенников к противозаконным доходам и гарантировать соблюдение норм профессиональной этики. Достойный уровень заработной платы можно обеспечить не только в рамках базового оклада, но и за счет премий, зависящих от функциональных обязанностей и результатов работы. Для этого нужна гибкая система вознаграждения, как, например, в Центральном налоговом управлении Пакистана. Конечно, далеко не всякое таможенное ведомство располагает полномочиями и финансовыми ресурсами для реализации таких бонусных схем, которые к тому же часто противоречат нормативам оплаты труда госслужащих, если только эти нормативы не предусматривают особого режима для таможенных органов.

Одна из основных задач при осуществлении антикоррупционной стратегии состоит в разработке кадровой политики, позволяющей минимизировать коррупционные стимулы и создать предпосылки для соблюдения таможенниками принципов профессиональной честности, т. е. для отказа от участия в коррупционных действиях. Такая политика не должна ограничиваться повышением заработной платы — она требует проведения комплексных реформ в сфере подбора кадров, создания условий для карьерного роста и обеспечения профессиональной преемственности. Существующая система управления персоналом в государственном секторе может порождать серьезные препятствия на пути преобразований. В ряде случаев единственный способ преодолеть эти препятствия — придать таможне статус полуавтономной структуры, что, впрочем, не отменяет потребности в проведении других кардинальных реформ.

Чтобы свести к минимуму возможности получения незаконных доходов, необходим целый комплекс скоординированных организационно-правовых мер — от упрощения общеюридических условий работы таможни до оптимизации и компьютеризации конкретных процедур. Как уже говорилось, нормативно-правовая база деятельности таможни сама по себе может порождать значительные коррупционные риски. Упрощение таможенного кодекса и совершенствование подзаконных нормативных актов являются, пожалуй, самыми важными предпосылками для сокращения коррупционных возможностей и повышения экономической эффективности. Снижение и гармонизация

тарифных ставок, аннулирование специальных льгот, разработка ясных правил классификации товаров и сокращение числа и видов документов для растаможивания, например, позволяют прояснить и сделать прозрачными обязательства импортеров, а также сократить их издержки. Кроме того, для повышения прозрачности следует обеспечить доступ к самой свежей информации о таможенном законодательстве и процедурах. Многие таможенные службы размещают такую информацию с комментариями на своих веб-сайтах. Также необходим четкий и эффективный механизм урегулирования административных и судебных споров, гарантирующий корректное применение законов и избавляющий импортеров от вынужденного участия в коррупционных действиях для реализации своих прав. Результаты разрешения таких споров должны доводиться до сведения как самих таможенников, так и представителей торговых кругов для устранения возможности повторения ситуаций в будущем.

Совершенствование процедур тесно связано с обеспечением прозрачности и является неременным условием для успешной компьютеризации таможенной системы. Упрощение процесса растаможивания, устранение излишних административных барьеров и уменьшение численности персонала, задействованного в таможенной очистке, позволяет значительно сократить возможности для коррупции. Как показывает опыт развивающихся стран, потенциал такого упрощения велик. Программа реформирования таможенных органов, реализованная на Филиппинах в 1990-е гг. при содействии Всемирного банка, привела к уменьшению числа подписей, необходимых для получения разрешения на отправку груза из порта, с 92 до 5. В результате почти 30 документов были заменены одним. Как и совершенствование законодательной базы, упрощение процесса не только способствует снижению масштабов коррупции, но и позволяет добиться существенных экономических выгод. На Филиппинах, например, благодаря проведенным реформам время на таможенную обработку грузов удалось сократить с восьми дней до двух часов (UNCTAD, 2005).

Помимо повышения эффективности в результате ускорения процесса растаможивания компьютеризация значительно снижает потребность в прямом контакте таможенных служащих с импортерами или их агентами. Кроме того, она создает благоприятные условия для внедрения единообразных методов работы во всех таможенных пунктах, существенно снижает произвол и ограничивает дискреционные полномочия таможенников. Компьютеризация также приводит к появлению ясных и хорошо прослеживаемых записей, отражающих процесс растаможивания, что заставляет сотрудников соблюдать четкие правила и нормы. Как показал опыт Мали и Сенегала, именно компьютеризация таможенной деятельности явилась одной из важнейших институциональных реформ (Staasvage and Daubree, 1998, p. 31). Несомненно, она может стать важнейшим техническим инструментом осуществления любой антикоррупционной программы. Вместе с тем компьютеризация играет вспомогательную роль и не должна выступать в качестве основного локомотива реформ, которые в первую очередь следует направлять в русло институционального развития (Engelschalk, Melhem, and Weist, 2000).

К сожалению, полностью исключить прямой контакт таможенников с импортерами или их агентами невозможно. Одним из основных коррупционно

уязвимых участков по-прежнему остается физический досмотр грузов. Угроза коррупции возрастает вдвойне, если требования к растаможиванию предусматривают 100%-ный физический досмотр импортных грузов, независимо от вероятности выявления нарушений (а именно так обстоят дела в некоторых странах). На практике обеспечить 100%-ный физический досмотр нереально, особенно в большинстве портов и на других таможенных терминалах, через которые проходят значительные объемы импорта. Помимо снижения эффективности из-за использования ограниченных ресурсов для досмотра низкорисковых импортных грузов, нормативное требование о досмотре всех ввозимых товаров становится мощным средством вымогательства взятки у импортеров, например под угрозой затягивания досмотра или необходимости полной разгрузки грузовика или контейнера. Внедрение эффективной системы выборочных проверок с учетом риска позволяет растаможивать большинство импортных грузов без досмотра. Кроме того, такая система побуждает таможенников выбирать объекты для физического досмотра на основе анализа риска вместо получения платы за «содействие» в ускорении проверки.

Важную роль в минимизации коррупционных возможностей играют механизмы надзора и контроля. Как и любой другой государственной структуре, таможене необходимы подразделения внутреннего аудита, следящие за соблюдением установленных правил и процедур. Интерпретация и применение таможенных норм и инструкций, включая антикоррупционную стратегию, могут существенно различаться в разных областях страны, особенно при наличии большой территории. По этой причине в одних регионах может быть гораздо больше жалоб на коррумпированность таможни, чем в других (см. ниже результаты регионального исследования в России). Чтобы сгладить эти различия, центральные таможенные органы должны осуществлять тщательный систематический надзор за деятельностью региональных и местных подразделений, реализуя специальные антикоррупционные программы в местностях с высоким уровнем коррупции.

Наконец, успех любой стратегии по укреплению чистоты таможенных рядов напрямую зависит от прозрачных и доверительных отношений с частным сектором, особенно с ассоциациями предпринимателей и таможенных брокеров. Как наиболее заинтересованная в повышении профессиональной честности таможенников сторона, частный сектор способен оказать значительную поддержку соответствующим инициативам. Налаживание обратной связи через периодические опросы или регулярные встречи руководителей таможни с представителями частного сектора позволяет контролировать эффективность антикоррупционной стратегии, выявлять тенденции и проблемные участки.

БОРЬБА С СИСТЕМНОЙ КОРРУПЦИЕЙ: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ

Практически все коррупционные проблемы, описанные в этой главе, характерны для Федеральной таможенной службы (ФТС) России. Начатая ведомством реформа, ориентированная на устранение многочисленных мотивов для коррупции, до сих пор наталкивается на колоссальные внутренние и внешние труд-

ности. Как и все аналогичные реформы, она далека от совершенства, однако ее пример наглядно иллюстрирует те комплексные преобразования таможенной системы, которые осуществляются под эгидой Всемирного банка с учетом ранее полученного опыта.

Как и в других странах, Федеральная таможенная служба России является одним из крупнейших государственных ведомств. Ее персонал, насчитывающий свыше 60 000 сотрудников, работает в 11 часовых поясах. Организационная структура ФТС включает в себя центральный аппарат, находящийся в Москве; семь региональных таможенных управлений; 141 таможню, через которые проходят грузы и транспорт; 670 таможенных постов, из которых 416 расположены на границе, а 216 — внутри страны. Оставшиеся 38 постов выполняют специальные функции (например, связанные с экспортом энергоносителей) или находятся на служебной территории крупных импортеров, таких как ИКЕА в Московской области. В деловых кругах российская таможенная служба неизменно воспринималась как один из основных барьеров на пути международной торговли. Длительные сроки поставки по сравнению с другими странами традиционно объяснялись тем, что подавляющее большинство товаров и сопроводительных документов проверялись таможенниками в индивидуальном порядке. Малейшая неточность или орфографическая ошибка могла привести к приостановке процедуры. По этой причине около 10–15% всех поставок приходили с опозданием в две недели. По оценкам, задержки и дополнительные затраты увеличивали общую стоимость импортных товаров на 12%. Многие компании, стремясь сократить риски задержек, принимали в штат специального сотрудника, занимавшегося таможенным оформлением (OECD, 2005, р. 63).

Как показывает этот краткий обзор, ФТС работает в условиях, изобилующих возможностями для коррупции. В 2006 г. в индексе восприятия коррупции Transparency International Россия оказалась почти на самом дне рейтинга, заняв 121-е место среди 163 государств. Мздоимство таможенников коммерсанты считают одной из ключевых проблем, мешающих их бизнесу (OECD, 2005, р. 72).

Программа реформирования таможенной системы

В декабре 2000 г. российское правительство запустило Федеральную целевую программу развития таможенной службы на 2001–2003 гг. По общему мнению, необходимо было не только кардинально изменить направленность работы таможенных органов (вместо защиты национальной экономики от эксплуатации иностранцами приоритетом должно было стать развитие международной торговли и частного сектора), но и повысить уровень честности и профессионализма сотрудников, а также минимизировать возможности получения незаконных выгод как таможенниками, так и трейдерами.

Целевая программа заложила стратегический фундамент для модернизации на основе упрощения таможенных процедур, повышения прозрачности и предсказуемости действий таможни, а также развития партнерских отношений между таможенной службой и бизнес-сообществом, в том числе за счет создания эффективных механизмов разрешения споров. В конечном итоге Федеральная целевая программа послужила базой для реализации Всемирным банком проекта техни-

ческой поддержки, который был ориентирован на совершенствование деятельности ФТС в двух направлениях. Во-первых, предполагалось внедрить в практику таможенных органов современные процедуры обработки международных торговых потоков. Это способствовало бы дальнейшей интеграции страны в мировое торговое сообщество, улучшению инвестиционного климата и получению выгод от иностранных и отечественных инвестиций в экономику. Во-вторых, требовалось повысить дисциплину соблюдения налогоплательщиками таможенного кодекса и обеспечить единообразие его применения. Эти действия были направлены на поддержку макроэкономической стабильности, повышение прозрачности, гарантию своевременного поступления собранных средств в федеральный бюджет, а также обеспечение предсказуемости работы таможни. Проект был одобрен в марте 2003 г., а его реализация должна завершиться в июне 2009 г.

Антикоррупционная направленность программы реформирования таможенной системы

Борьба за чистоту профессиональных рядов стала одним из ключевых элементов Федеральной целевой программы и проекта Всемирного банка. При разработке антикоррупционной стратегии учитывались международная практика, в частности обновленная Арушская декларация. Россия согласилась с положениями проектной документации Всемирного банка, которые непосредственно предусматривали разработку комплексной стратегии по укреплению профессиональной честности в тогдашнем Государственном таможенном комитете. Эта стратегия была нацелена на устранение мотивов и возможностей для коррупции в таможенных органах и включала в себя следующие основные направления.

Гармонизация и упрощение нормативно-законодательной базы деятельности таможни

С первого января 2004 г. вступил в действие новый Таможенный кодекс, обеспечивший правовую базу для преобразований в рамках проекта. Таможенное законодательство стало более простым и ясным; оно было приведено в соответствие с требованиями Всемирной торговой организации, вступление в которую было намечено на 2006 г. Кроме того, новый кодекс включил в себя принципы обновленной Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур. Все подзаконные акты были пересмотрены с тем, чтобы исключить возможность двусмысленных толкований и уменьшить дискреционные полномочия. В новом кодексе также были четко определены виды документов, необходимых для растаможивания, с целью борьбы с произволом и необоснованным запрашиванием тех или иных документов.

Упрощение и повышение прозрачности таможенных процедур

Внедрение таможенного контроля на основе риска было призвано существенно сократить возможности для взяточничества за счет ограничения практики всеобъемлющих физических досмотров, укоренившейся в ФТС. Ведомство стало

придерживаться избирательного подхода к проведению досмотров и пропуску грузов. Повышение прозрачности и доступности информации позволило ускорить процесс растаможивания и укрепить доверие к таможенным органам. Кроме того, ФТС усовершенствовала структуру своего веб-сайта, повысив его популярность у отечественных и зарубежных пользователей как основного источника информации о законах, инструкциях, судебных и административных решениях, касающихся деятельности таможни.

Автоматизация таможенных процессов

Для борьбы с произволом требовались следующие меры: совершенствование механизмов информационного обмена и перекрестного контроля; автоматизированное выполнение чувствительных операций, таких как транзит дорогостоящих грузов; единообразие применения таможенных процедур; выборочный контроль и выявление фактов неправильной классификации и занижения стоимости товаров. На протяжении последних лет в таможенных органах активно внедрялись информационные технологии. В настоящее время прилагаются усилия по объединению взаимозависимых процессов в единое целое, чтобы важнейшие сведения при необходимости могли получать пограничные таможенные посты, внутренние склады временного хранения и банковские структуры. Для этого ФТС необходима комплексная телекоммуникационная инфраструктура, а также более совершенная единая автоматизированная информационная система.

Повышение качества работы таможенных органов

Этот аспект предусматривал реализацию мероприятий по совершенствованию кадровой политики, организационной структуры и системы управления. В качестве вспомогательного инструмента был разработан новый кодекс профессиональной этики, которым обязаны руководствоваться все сотрудники. Каждый таможенник проходит специальный курс обучения, направленный на разъяснение роли и значимости кодекса для повышения профессиональной честности. На начальном этапе реализации проекта была пересмотрена существующая организационная структура ведомства. В дальнейшем с учетом модернизации таможенных процессов ФТС осуществила необходимые изменения на всех уровнях, включая реорганизацию подразделений по функциональному принципу. В рамках проекта таможенной службе оказывается содействие в совершенствовании систем управления с целью укрепления подотчетности и профессиональной честности.

Усиление собственной безопасности

Данный шаг был направлен непосредственно на противодействие коррупции. Работа велась в следующих направлениях: анализ коррупционной практики; разработка стратегии по профилактике нарушений; выявление фактов недобросовестного поведения; применение дисциплинарных санкций.

Внедрение механизма урегулирования споров

Данный механизм призван внести ясность в систему таможенных процедур и льгот, а также минимизировать количество дел, переданных на рассмотрение в судебные органы.

Укрепление механизмов обратной связи с участниками внешнеэкономической деятельности

Федеральная таможенная служба давно признала необходимость сотрудничества с участниками внешнеэкономической деятельности. Руководитель ведомства возглавляет два консультативных совета, задачей которых является укрепление отношений с трейдерами. В состав одного из них входят представители ассоциаций российского делового сообщества, другой включает представителей иностранных компаний и международных финансовых учреждений. Помимо прочего деятельность этих советов способствует повышению корпоративной прозрачности. Были разработаны кратко-, средне- и долгосрочные стратегии информирования общественности и деловых кругов о целях и результатах мероприятий по совершенствованию работы таможни. В частности, предусматривается проведение выборочных опросов, позволяющих определить уровень восприятия коррупции в таможенных органах среди участников внешнеэкономической деятельности. Такие опросы должны периодически проводиться в ходе реализации проекта, с тем чтобы обеспечить высшему руководству таможенной службы обратную связь с клиентами, трейдерами и предприятиями по вопросам изменения качества работы таможни.

Контроль уровня профессиональной честности на основе показателей результативности

Постепенная институциональная реформа, направленная на повышение уровня профессиональной честности в таможенных органах, в конечном итоге оказывается более продуктивной, нежели бессистемные экстренные мероприятия. В то время как новые процессы вводились одновременно по всей стране, вложения в развитие технологической инфраструктуры поначалу ограничивались теми подразделениями, которые обеспечивали максимальные объемы поступлений. Однако в дальнейшем ожидается модернизация и всех остальных таможенных структур, чтобы исключить лазейки для операторов серого рынка, ищущих наиболее уязвимые таможенные пункты.

Для того чтобы вышеописанные антикоррупционные меры дали реальный эффект, потребуются несколько лет. В любой стране уровень коррупции во многом определяется системными политическими и правовыми факторами, которые не зависят от внутриведомственных усилий таможенной службы. Для оценки позитивного эффекта антикоррупционных мероприятий применяются определенные индикаторы, которые периодически отслеживаются и анализируются. В число таких индикаторов, которые являются больше косвенными, чем прямыми, входят:

- повышение общего уровня законопослушности в налоговой и таможенной сфере;
- расширение правоприменительной практики в налоговой и таможенной сфере;
- использование подходов на основе риска, снижение количества физических досмотров в отношении импортных деклараций и деклараций на экспорт товаров, не относящихся к категории энергоносителей;
- сокращение средней продолжительности прохождения таможенного оформления на пограничных пунктах и терминалах по обработке импортных грузов;
- восприятие качества обслуживания, реакции на жалобы и профессиональной честности в таможенных органах трейдерами и другими участниками внешнеэкономической деятельности (согласно данным периодических опросов).

Достиженные результаты

Борьба с коррупцией — процесс длительный, и реализуемый ФТС проект еще далек от завершения. Хотя первые результаты неоднозначны, определенные позитивные сдвиги все же наметились. В начале 2005 г. представители российских деловых кругов поставили ФТС на первое место среди государственных ведомств по уровню открытости и прозрачности. В то же время даже на фоне некоторого улучшения ситуации иностранные компании, работающие в России, по-прежнему сталкиваются с юридическими и техническими проблемами.

Программа по борьбе с коррупцией в таможенных органах уже начала приносить плоды. В 2005 г. центральные и региональные контрольно-ревизионные подразделения провели 100 документальных проверок и 42 проверки грузовых потоков. Выявлено финансовых нарушений на общую сумму около 47 млн рублей (порядка \$1,5 млн); на 27 сотрудников были наложены дисциплинарные санкции, а на 14 — финансовые.

Кроме того, подразделениями собственной безопасности возбуждено 530 уголовных дел в том числе 252 по фактам коррупции (в 2004 г. — 413 и 218 уголовных дел соответственно). При этом в отношении таможенных служащих возбуждено 216 дел; 107 сотрудников привлечены к уголовной ответственности (в предыдущем году — 192 уголовных дела, 188 дел по фактам коррупции, 80 дел в отношении таможенных служащих). В 2005 г. выявлено 36 попыток подкупа таможенников; начато судебное преследование 37 сотрудников; 16 человек, пытавшихся подкупить таможенных служащих, признаны виновными (рост по сравнению с показателями 2004 г.).

Для профилактики коррупции среди сотрудников таможни в 2005 г. в процессе приема на работу и продвижения по службе проверены биографические данные и связи 9432 человек. На основании проверки 272 кандидата получили отказ в приеме на работу или продвижении по службе в ФТС, в том числе из-за связей с криминальными структурами (35 человек). Кроме того, выявлен 91 факт участия таможенных служащих в коммерческой деятельности или ока-

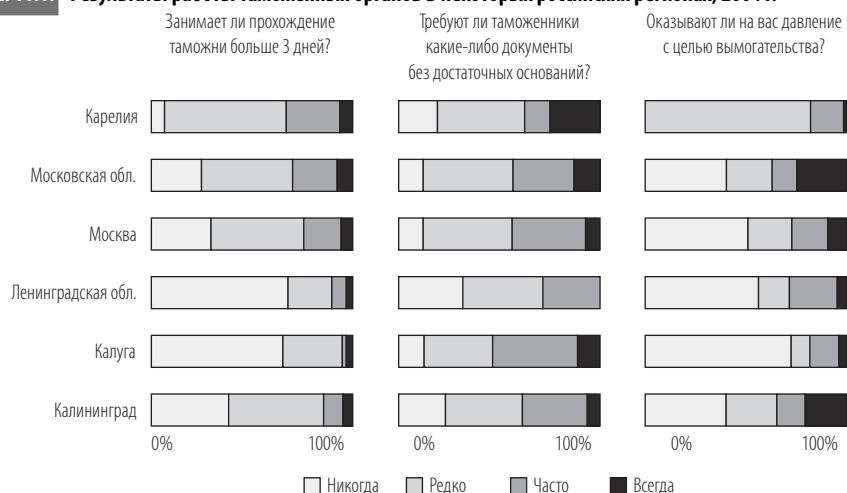
зания ими содействия коммерческим структурам при выполнении должностных обязанностей. В целом проведено 728 официальных проверок, по итогам которых 45 таможенников уволены, 761 подвергнут дисциплинарным взысканиям, 12 переведены на другие должности.

По мнению МВФ, меры по реформированию таможенных органов имеют важнейшее значение для повышения прозрачности Федеральной таможенной службы (IMF, 2004, р. 15). Вместе с тем, как свидетельствует «Барометр мировой коррупции» Transparency International за 2005 г., таможенные органы по-прежнему воспринимаются как высокор腐пированные. В частности, ФТС России получила 3,7 балла по пятибалльной шкале (1 — нет коррупции, 5 — предельная коррупционность). Это лучше по сравнению с милицией (4,2 балла), но все же далеко от удовлетворительного.

Имеются данные о том, что уровень коррупции в разных регионах страны неодинаков, что вполне понятно, учитывая размеры территории России. Московский Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР) провел опрос представителей 510 компаний из семи регионов с целью оценки результатов работы таможенных органов в первом полугодии 2004 г. Полученные данные показали, что уровень коррупции близок к нулю в Карелии, но по-прежнему значителен в Калининграде и Московской области (рис. 11.1).

МВФ (2004, р. 15) отмечает, что принятие нового таможенного кодекса, призванного прояснить права и обязанности таможенников и трейдеров, а также существенно сократить масштабы произвола при таможенной оценке, наряду с мероприятиями по автоматизации таможенных процедур и стандартизации требований к документам является важнейшим шагом на пути к повышению прозрачности таможенной службы. Необходимо продолжать работу по разъяснению положений кодекса и обеспечению единообразия его интерпретации таможенными органами на местах (OECD, 2005, р. 62).

Рис. 11.1. Результаты работы таможенных органов в некоторых российских регионах, 2004 г.



Источник: SITE/CEFIR (2005).

Как показывает практика, усилия по повышению уровня профессиональной честности следует сосредоточить на взаимоотношениях таможенной службы и частных агентов (таможенных брокеров), чтобы помешать взяткам обрести новое обличье — платы за посреднические услуги. Согласно докладу ЦЭФИР (SITE/CEFIR, 2005), на фоне общего снижения уровня коррупции в ФТС стоимость услуг посредников возросла. Одна из подобных схем наглядно продемонстрирована Международным союзом автомобильного транспорта (пример 11.2).

Последние события

Реформирование деятельности таможни в России стало одной из важнейших правительственных инициатив, направленных на интеграцию страны в мировую экономику, привлечение прямых иностранных инвестиций и создание устойчивой базы для роста. Однако борьба с коррупцией в ФТС требует длительных, непрекращающихся усилий, как и во всех других странах, где реализуются антикоррупционные программы.

Относительно недавно российское правительство предприняло ряд шагов по реорганизации государственного аппарата, затронувших и тогдашний Государственный таможенный комитет. Прежде всего в рамках кардинальных структурных изменений ГТК был преобразован в Федеральную таможенную службу, подчиняющуюся Министерству экономики, а многие из ее сотрудников получили статус государственных служащих. Затем, в мае 2006 г. ФТС была передана в прямое подчинение премьер-министру. Эти перемены, инициатором которых выступил президент, были направлены на подавление нового всплеска коррупции, особенно на таможенных постах на границе с Китаем. Они сопровождались кадровыми перестановками в высшем звене руководства, изменением кадровой политики. О том, какое воздействие преобразования оказали на внутриведомственную антикоррупционную программу, судить пока трудно. Мероприятия по борьбе с коррупцией в таможне нередко проводятся на фоне различных организационно-структурных новшеств. Так или иначе, российская таможенная реформа имеет неоднозначный характер, присущий реформам в целом и антикоррупционным программам в частности, особенно если речь идет о государственных ведомствах, занимающихся наполнением бюджета.

Пример 11.2. Завуалированное взяточничество при сопровождении грузов

Постановлением кабинета министров предусмотрено таможенное сопровождение груза стоимостью более \$50 000 по установленным правительством расценкам. На практике таможенники нередко ставят грузоперевозчика перед фактом, что на посту всего несколько сотрудников, поэтому сопровождать груз своими силами они не могут. Клиенту предлагают обратиться к коммерческой фирме, чьи расценки в 5–10 раз выше. При этом лицензия на оказание такого рода услуг практически всегда имеется только у одной организации — Союза ветеранов таможенной службы.

Источник: «Время новостей», 27 октября 2005 г.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Мероприятия по борьбе с коррупцией в таможенных органах могут иметь разные формы, однако должны находиться под постоянным контролем, чтобы приносить результат. Акцент следует делать на институциональные и организационные преобразования, которые в первую очередь должны касаться следующих аспектов: правовая база; управление персоналом и система материального поощрения; культивирование принципов профессиональной этики; поддержка антикоррупционных инициатив руководителями и рядовыми сотрудниками. Широкое внедрение автоматизированных систем также является неотъемлемой частью любой антикоррупционной программы. По существу, оптимизация административных процессов и систем играет ключевую роль в сокращении возможностей для коррупции, а потому должна сопровождать все мероприятия, направленные на устранение коррупционных мотивов (например, в рамках совершенствования системы материального поощрения). Возможности и побудительные мотивы коррупции во многом определяются спецификой страны, но общие моменты, раскрытые в данной главе, должны стать объектом пристального внимания при проведении реформ и закреплении их результатов с учетом международных требований.

В таможенных органах всегда существуют предпосылки для коррупции, поэтому время от времени антикоррупционные мероприятия необходимо корректировать. Успехи в борьбе с коррупцией зависят от способности соответствующих ведомств жестко ограничивать коррупционные возможности, выявляя и планомерно устраняя факторы риска. Кроме того, необходимо разрабатывать адекватные системы поощрения, снижающие заинтересованность таможенников в получении противоправных доходов. Последовательность усилий правительства по реализации антикоррупционных реформ — обязательное условие, без которого нельзя добиться даже минимальных результатов в борьбе с коррупцией на государственном, ведомственном и индивидуальном уровне.

КОММЕНТАРИИ

1. РИА Новости Москва, 8 декабря 2005 г.
2. SigmaBleyzer Kyiv. «Ukraine — Macroeconomic situation — July 2005.» August 5, 2005.
3. О политической коррупции в таможенных органах на примере Боливии см. Hors (2001, p. 20).
4. Подробнее об этом см. William Mayville, «Codes of Ethics and Conduct in Revenue Administrations: What Does International Practice Tell Us.» <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/Tax/CodesofEthics.doc>.
5. Из выступлений на сессии «Обеспечение профессиональной честности в таможенных органах», III Глобальный форум по борьбе с коррупцией и обеспечению честности, проведенный правительством Кореи при содействии Transparency International и совета Международной антикоррупционной конференции, Сеул, май 2003 г.

ЛИТЕРАТУРА

- Center for Security Studies at the Swiss Federal Institute of Technology (ETH) and the Transnational Crime and Corruption Center at American University (TraCCC). 2004. «Russia Regional Report» 9 (25). Zurich and Washington, DC.
- Centre for the Study of Democracy. 2002. «Corruption, Trafficking, and Institutional Reform: Prevention of Trans-Border Crime in Bulgaria (2001–2002).» Sofia.
- De Castro, Carlos F. 1996. «Trade and Transport Facilitation. Review of Current Issues and Experience.» SSATP Working Paper 27, UNCTAD, Geneva, and World Bank, Washington, DC.
- De Wulf, Luc, and José B. Sokol, eds. 2005. *Customs Modernization Handbook*. Washington, DC: World Bank.
- Das-Gupta, Arindam, Michael Engelschalk, and William Mayville. 1999. «An Anticorruption Strategy for Revenue Administration.» PREM Note 33, Poverty Reduction and Economic Management Network, World Bank, Washington, DC.
- Ebrill, Liam, Michael Keen, Jean-Paul Bodin, and Victoria Summers. 2001. «The Modern VAT.» International Monetary Fund, Washington, DC.
- Engelschalk, Michael, Samia Melhem, and Dana Weist. 2000. «Computerizing Tax and Customs Administrations.» PREM Note 44, Poverty Reduction and Economic Management Network, World Bank, Washington, DC.
- Gatti, Roberta. 1999. «Corruption and Trade Tariffs, or a Case for Uniform Tariffs.» Policy Research Working Paper 2216, World Bank, Washington, DC.
- Hors, Irène. 2001. «Fighting Corruption in Customs Administration: What Can We Learn from Recent Experiences?» OECD Development Centre Working Paper 175, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- IMF (International Monetary Fund). 2004. «Russian Federation: Report on the Observance of Standards and Codes: Fiscal Transparency Module.» Country Report 04/288, IMF, Washington, DC.
- Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance. 2001. «Cambodia Integration and Competitiveness Study.» Pilot study, Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Lane, Michael. 1998. «Customs and Corruption.» Working paper, Transparency International, Berlin.
- McLinden, Gerard. 2005. «Integrity in Customs.» In *Customs Modernization Handbook*, ed. Luc De Wulf and José B. Sokol. Washington, DC: World Bank.
- Mikuriya, Kunio. 2005. «Integrity: a Cornerstone for Economic Development and Security.» Speech at Global Forum IV on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity, Brasilia, June 6–9.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2003. «Trade Facilitation Reforms in the Service of Development.» Trade Committee Working Paper TD/TC/WP (2003) 11/FINAL, OECD, Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2005. «Regulatory Reform in Russia: Enhancing Market Openness through Regulatory Reform.» OECD, Paris.

- Shaver, JamesW. 1997. «Defeating Corruptionin the InternationalTrade Environment: A Global Vision.» Paper presented at the Eighth International Anti-Corruption Conference, Lima.
- SITE/CEFIR. 2005. «Russian Customs Reform.» Centre for Economic and Financial Research, Moscow.
- Stasavage, David, and Cecile Daubree. 1998. «Determinants of Customs Fraud and Corruption: Evidence from Two African Countries.» Working Paper 138, OECD, Paris.
- Transparency International. 2005. «Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2005,» http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/gcb.
- UNCTAD. 2005. «Use of Customs Automation Systems.» Trust Fund for Trade Facilitation Negotiations, Technical Note 3, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.
- Walsh, James. 2003. «Practical Measures to Promote Integrity in Customs Administrations.» In *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*, ed. Michael Keen. Washington, DC: International Monetary Fund.
- World Bank. 2003. Investment Climate Survey Database, <http://www.enterprisesurveys.org/>.
- Yang, Dean. 2005. «Integrity for Hire: An Analysis of a Widespread Program for Combating Customs Corruption.» Discussion paper 525, Gerald R. Ford School of Public Policy, University of Michigan, Ann Arbor.

ЧАСТЬ



Куда идут деньги

Отмывание денег и коррупция

МАЙКЛ ЛЕВИ, МАРИЯ ДАКОЛИАС И ТЕОДОР ГРИНБЕРГ

На международном уровне необходимо усилить борьбу с поступлением доходов от коррупции в глобальную финансовую систему. Следует всемерно поощрять трансграничное сотрудничество и защищать тех, кто предоставляет информацию и занимается расследованием случаев коррупции и отмывания денег. Однако мы до сих пор не знаем, какие методы наиболее эффективны в этой сфере.

Сьюзан Роуз-Акерман, профессор права и политических наук — стипендиат
Генри Луса, Йельская школа права

Деньги летят по проводам, постепенно теряясь в неразберихе электронных переводов, которые позволяют перебросить их, скрыть, разбить на части, удобные для обналичивания и размещения в других местах, где не останется никаких следов.

Линда Дейвис, автор финансового триллера *Nest of Vipers*

Предыдущие главы были посвящены видам коррупции в различных секторах экономики и проблемам, которые связаны с ними. Они дали нам детальное представление о раковой опухоли коррупции и показали, как она влияет на развитие стран. Но как коррупция финансируется? Что происходит вслед за коррупционным действием? Куда поступают коррупционные доходы?¹ Очень часто коррупция имеет форму взятки, которая выплачивается наличными или переводится на иностранный счет. В зависимости от суммы одни получатели используют взятки как источник средств существования, а другие — для демонстративного потребления (покупки автомобилей, драгоценностей, наркотиков, возможности жизни на широкую ногу, участия в азартных играх) или сохранения власти с помощью систем внутренней поддержки.

Если количество денег значительно, то человеку или группе соучастников необходимо найти канал, позволяющий контролировать средства без привлечения внимания к преступной деятельности, являющейся их источником, или к лицам, которые участвуют в ней. В одних случаях такие доходы вкла-

дываются в пределах страны в недвижимость и в предприятия вроде казино, в которых обращаются значительные суммы наличных денег. В других случаях деньги хранятся за границей или отмываются путем осуществления череды международных переводов и инвестиций, а потом возвращаются в страну. Процесс сокрытия или маскировки денежных поступлений от незаконной деятельности и легитимизация их будущего использования называется отмыванием денег. Преступники отмывают незаконно полученные доходы, скрывая их происхождение и принадлежность, изменяя их форму или перемещая в места, где они не привлекают большого внимания.

Отмывание денег не только позволяет преступникам избежать разоблачения и наслаждаться незаконными доходами без раскрытия их происхождения, но и мешает регулирующим и правоохранительным органам идентифицировать незаконные доходы, устанавливать взаимосвязь средств с преступной деятельностью и конфисковывать активы. Большинство видов коррупции, рассмотренных в этой книге, связано с той или иной формой подкупа в широком смысле этого слова. Деньги на подкуп могут поступать от торговли наркотиками и оружием, а также от правонарушений, не связанных с незаконной торговлей, например от мошенничества². Они могут поступать и от законных видов бизнеса. Примером может служить транснациональная компания, которая использует законно заработанные деньги для подкупа чиновников с целью получения доступа к конкретному рынку или заключения крупного контракта. В таких случаях взяткодатель должен найти оправдание для электронного платежа или обналичивания значительной суммы (нередко через так называемых «агентов»), которая может использоваться для подкупа.

Потребность в отмывании доходов от коррупции зависит от размеров взяток и их концентрации: чем больше объем и меньше число лиц, получающих доходы от коррупции, тем больше потребность в отмывании денег. Аналогичным образом чем ниже уверенность коррупционеров в безопасности своего будущего и будущего активов, тем больше стремление вывести доходы в ликвидные фонды, которые считаются «безопасной гаванью».

Реально никто не знает, сколько денег отмывается каждый год³. Учитывая, что \$1 млн стодолларовыми купюрами весит немногим более 10 кг, можно представить, насколько легко перевозить деньги в обычном портфеле. По мнению МВФ, ежегодно отмывается 2–5% глобального ВВП (Camdessus, 1998), однако такая оценка считается очень приблизительной и ничем не подтвержденной. Принимая во внимание только коррупцию, Transparency International в 2005 г. оценила добычу 10 крупнейших глобальных клептократов XX в. в \$25–60 млрд (пример 12.1). Хотя размер отмытых за пределами страны сумм определить нельзя, эти цифры можно считать ориентиром для сокращения коррупции с помощью законодательства по борьбе с отмыванием денег и других механизмов повышения качества государственного управления.

Эти случаи коррупции послужили толчком для усиления борьбы с отмыванием денег как на национальном, так и на международном уровне. Осознание того, что крупномасштабная коррупция подрывает усилия по развитию страны, заставило правительства и международные организации по финанси-

Пример 12.1. Рейтинг Transparency International

Антикоррупционная организация Transparency International составила рейтинг 10 политических лидеров, наиболее заметно обогатившихся за последние годы. Они ранжируются по размеру предположительно украденных средств в долларах США.

1. Сухарто, бывший президент Индонезии, (\$15–35 млрд).
2. Фердинанд Маркос, бывший президент Филиппин, (\$5–10 млрд).
3. Мобуту Сесе Секо, бывший президент Заира, (\$5 млрд).
4. Сани Абача, бывший президент Нигерии, (\$2–5 млрд).
5. Слободан Милошевич, бывший президент Югославии, (\$1 млрд).
6. Жан-Клод Дювалье, бывший президент Гаити, (\$300–800 млн).
7. Альберто Фухимори, бывший президент Перу, (\$600 млн).
8. Павел Лазаренко, бывший премьер-министр Украины, (\$114–200 млн).
9. Арнольдо Алеман, бывший президент Никарагуа, (\$100 млн).
10. Джозеф Эстрада, бывший президент Филиппин, (\$78–80 млн).

Источник: Transparency International

рованию и развитию всерьез заняться вопросами коррупции и отмывания денег (см. например, Commission for Africa [2005]). Усилия по замораживанию фондов (прекращению использования средств коррумпированными чиновниками и членами их семей) и возвращению их в те страны, где они были украдены, опирались на меры по борьбе с распространением наркотиков и дополнялись мерами по борьбе с терроризмом.

Несмотря на отсутствие точных данных, нет причин сомневаться в том, что после 1980-х гг. риск (стоимость) отмывания денег повысился, а банковская и законодательная среда стала значительно менее благосклонной к доходам от коррупции. Конечно, возможности для коррупции и отмывания денег вполне могли расшириться — в последние годы было немало скандалов в добывающих отраслях и сфере госзакупок, особенно в связи с капиталоемкими проектами, которые, как напоминают нам Шлейфер и Вишны (Shleifer and Vishny, 1993), чаще всего становятся объектами коррупции из-за высокого потенциала получения ренты. Однако мир стал заметно более рискованным местом как для тех, кто вымогает взятки, так и для тех, кто дает их. Одновременно возросла сложность национальных и международных финансовых потоков и ужесточилось их регулирование.

Наказание за взяточничество остается довольно умеренным в большинстве стран, но определенный прогресс все же наблюдается. Законодательство о борьбе с отмыванием денег, международное сотрудничество и экспертные оценки позволили идентифицировать те юрисдикции, которые некогда предлагали банковскую секретность и отказывались от предоставления взаимной правовой помощи. Те, кто отмывает деньги, сталкиваются с ростом риска в зарубежных юрисдикциях, например в финансовых центрах стран ОЭСР. Точки уязвимости, на которые следует нацеливать антикоррупционные меры для эффективного воздействия, определяются на международном уровне, а не только на местном.

Усилия по оценке эффективности мер борьбы с отмыванием денег в рамках формализованной количественной модели наталкиваются на труднопреодолимые методологические ограничения в отсутствие известных случаев накопления активов или отмывания средств. Тем не менее режимы борьбы с отмыванием денег предлагают богатый инструментарий, помогающий идентифицировать, прослеживать и конфисковывать доходы от преступной деятельности, если они проходят через финансовые институты. По этой причине меры по борьбе с отмыванием денег должны рассматриваться как неотъемлемая часть любой антикоррупционной стратегии. Даже в тех странах, которые еще не приняли законодательства о борьбе с отмыванием денег, методы финансового расследования, используемые для идентификации и отслеживания отмываемых денег, могут дать значительный эффект при выявлении, расследовании и пресечении взыскания. Необходимо рассматривать как профилактический, так и правоприменительный аспект мер по борьбе с отмыванием денег. Профилактика включает в себя регулирование и надзор за деятельностью финансовых институтов, требования к отчетности, проверку клиентов, а также гражданские и административные санкции за несоблюдение требований. Правоприменительный аспект включает в себя расследование, судебное преследование, замораживание активов, конфискацию, а также наказание за отмывание денег и нередко за лежащее в его основе преступление (Reuter and Truman, 2004). Конечно, профилактика и правоприменение являются самостоятельными аспектами.

Борьба с отмыванием денег и коррупцией требует межведомственного, междофункционального и международного подхода. Развивающиеся страны нередко ничего не знают о сотрудничестве правительств по вопросам борьбы с отмыванием денег и о том, как другие правительства могут помочь в поиске места нахождения доходов от коррупции. Они, например, могут не знать о механизмах преодоления законодательства о банковской тайне. Помимо формирования штата хорошо подготовленных обвинителей и следователей антикоррупционная программа должна предусматривать изучение механизмов взаимодействия правительств. Необходимы ясные и эффективные каналы реализации международного сотрудничества.

Настоящая глава сконцентрирована на крупномасштабной коррупции. В ней анализируются факты, указывающие на отмывание доходов от коррупции, и рассматривается роль, которую могут играть предотвращение отмывания денег и применение законов, запрещающих отмывание, в сокращении размаха коррупции. Речь пойдет об идентификации ключевых уязвимостей для отмывания денег и болевых точек, связанных с коррупцией, а также о том, насколько эффективно политика борьбы с отмыванием денег повышает потенциал сдерживания коррупции и помогает возратить доходы. В главе помимо этого затрагивается ряд вопросов, которые необходимо решить для полного использования потенциала механизмов борьбы с отмыванием денег. В заключительных замечаниях показано, как страны могут использовать концепции и подходы, повышающие эффективность борьбы с отмыванием денег как инструмента противодействия коррупции. Перечень индикаторов потоков активов, потенциально связанных с коррупцией, помогает выработать конкретную политику.

ЧТО ТАКОЕ ОТМЫВАНИЕ ДЕНЕГ

Отмывание денег — это трансформирование незаконных доходов таким образом, чтобы ими можно было пользоваться словно они получены законным путем. Если говорить точнее, то отмывание денег включает в себя:

- изменение юридического статуса или передачу имущества, зная, что его источником является незаконная деятельность, с целью сокрытия или маскировки незаконности происхождения этого имущества;
- сокрытие или маскировку подлинной природы, источника, места расположения, характера, движения, принадлежности имущества или прав собственности на него, зная, что источником этого имущества является незаконная деятельность.

Отмывание денег — феномен, который является одновременно и предпосылкой коррупции, и ее следствием. Мало кто дает крупные взятки из собственных законно полученных средств. В большинстве случаев взяточничества (за исключением взяточничества ради выживания или административной коррупции низкого уровня) источником денег является тот или иной вид незаконной деятельности (например, мошенничество, включая выставление фальшивых или фиктивных счетов по контрактам). Кроме тех редких ситуаций, когда участники коррупционных отношений уверены в своей безнаказанности, они всегда стараются скрыть источник средств и получателей.

С правовой точки зрения для отмывания денег используется огромное множество методов и приемов — от простых денежных переводов в пользу родственников и других лиц и хранения наличных под матрасом до очень сложных транснациональных механизмов, которые делают прослеживание и поиски в реальном времени и постфактум трудными, дорогостоящими, а иногда и невозможными (Reuter and Truman, 2004)⁴. К отмыванию денег толкают значительные объемы средств, которые необходимо скрыть, неуверенность в безопасности активов в стране, требования по раскрытию информации об активах, политическая нестабильность и возможность смены режима, высокий риск выявления, расследования, судебного преследования или конфискации активов, если они остаются в своей первоначальной форме.

Для отмывания денег нередко выбирается сложная и запутанная цепочка операций, зависящая от оценки рисков теми, кто дает взятки, и теми, кто берет их. Для разных форм коррупции в разных странах могут использоваться разные формы отмывания денег. Спрос есть как на индивидуальные, так и на оптовые услуги. «Проблемы отмывания денег» варьируют в зависимости от размера, места, формы, времени и чувствительности коррупционной и исходной операции.

Отдельно взятый акт отмывания денег может осуществляться с использованием самых разных видов операций, включая денежные переводы, электронные переводы за границу, приобретение недвижимости, учреждение новых компаний. С целью сокрытия незаконных доходов и попутного получения прибыли для финансирования будущей преступной деятельности очень часто создается бизнес, функционирование которого связано с генерированием значительного

денежного потока. Такой особенностью обладают гостиницы, казино, рестораны, компании по оказанию финансовых услуг, строительные компании, туристические агентства. Недвижимость — еще одна область, в которую нередко инвестируются доходы, полученные незаконным путем, иногда с использованием номинальных компаний, владельца-бенефициара которых трудно установить. Одноразовая возможность для отмывания денег представилась в 2002 г., когда ряд европейских стран перешел на евро. Отмытые денежные средства в валютах стран — членов ЕС подлежали переводу в другую валюту. Считается, что денежные средства обычно переводятся за границу. Одним из примеров является Финляндия, где деньги, полученные незаконным путем, было легче конвертировать в доллары США и шведские кроны или перевести за границу и вложить в недвижимость⁵. В Испании, где сектор недвижимости был особенно привлекательным для операций с использованием незаконно полученных денег, правительство увидело в переходе на евро возможность поставить такие деньги под контроль (Burgin, 2006; Goodman, 2002).

В отмывании денег можно выделить три основных этапа: размещение средств, полученных от преступной деятельности, запутывание следов и интеграцию средств в бизнес или в финансовые операции. Как указывается в описании процесса, приведенном в руководстве Всемирного банка по борьбе с отмыванием денег, после совершения предикатного преступления незаконно полученные средства отделяются от преступного источника и размещаются в одном или нескольких финансовых институтах внутри страны или на международном рынке (World Bank, 2006). Например, наличные деньги или чеки, полученные в результате коррупционной деятельности, помещаются на депозит в регулируемом финансовом институте, таком как банк или инвестиционная организация, или используются для приобретения товаров и услуг. «После успешного внедрения незаконно полученных средств в финансовую систему проводятся многочисленные накладывающиеся друг на друга операции, которые отделяют средства от незаконного источника, — говорится в руководстве. — Цель этого этапа — затруднить прослеживание и связывание средств с незаконным источником». Например, часть доходов от коррупционной деятельности может быть использована для приобретения товаров, которые позднее продаются за легальные деньги, для инвестирования в портфели акций, конвертирования в иностранную валюту или размещения в нескольких иностранных банках на счетах, принадлежащих нескольким компаниям-оболочкам.

На стадии интеграции доходов незаконно полученные средства возвращаются в законную экономику. «Денежные средства теперь появляются в форме чистого и налогооблагаемого дохода, — говорится в руководстве Всемирного банка. — Цель этого этапа — дать преступнику возможность пользоваться средствами, не вызывая подозрений, которые могут привести к инициированию расследования и судебного преследования. Например, создается требующий значительного оборота денежных средств бизнес, скажем, ресторан или магазин по прокату видеофильмов, в который можно вбросить незаконно полученные средства и вывести их в виде фиктивной прибыли или выплат по кредиту».

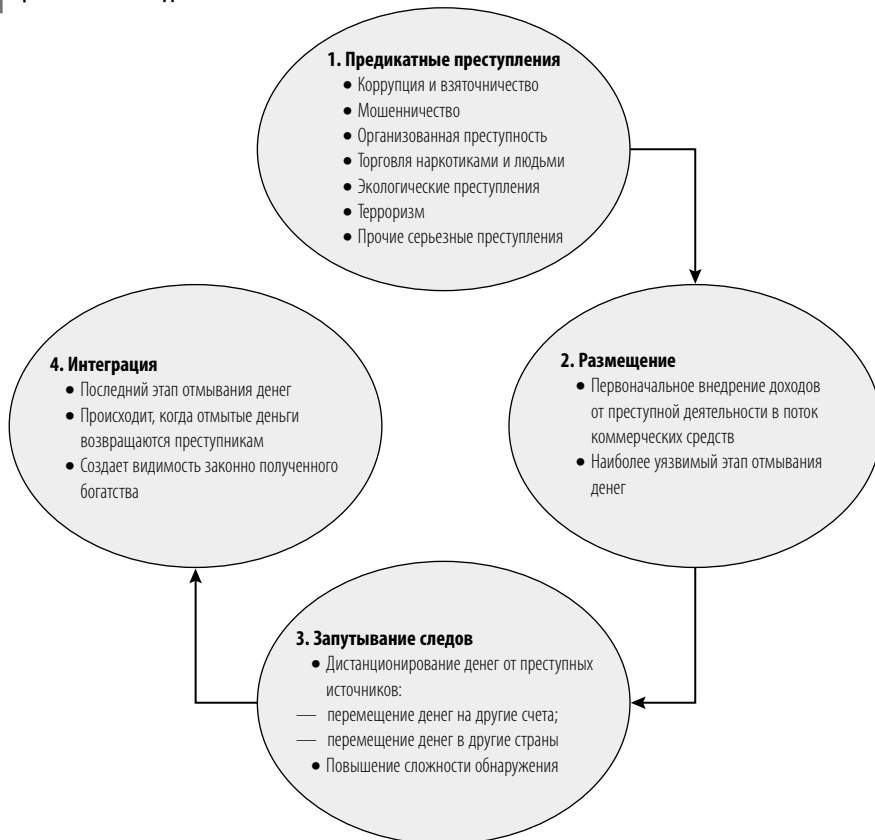
Еще одним примером из руководства является «создание сети подставных компаний с фиктивной импортно-экспортной деятельностью, в которой вы-

ставляются фиктивные счета и совершаются фиктивные операции, позволяющие представить денежные средства как обычную прибыль от торговли». Чтобы лучше нарисовать упрощенный путь отмывания денег, нужно проследить «жизненный цикл» 20-, 50- и 100-долларовых купюр, которые составляют доход от торговли наркотиками, получаемый на улице и поступающий в финансовую систему. Полный упрощенный цикл отмывания доходов от коррупции представлен на рис. 12.1.

МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОТМЫВАНИЮ ДЕНЕГ

Отмывание денег — это в полном смысле международный механизм поддержки коррупции и сокрытия ее проявлений, поскольку он неизменно предусматривает осуществление цепочки международных операций и зависит от финансовых систем и деловой практики других стран. Преступники активно используют новые возможности, открывающиеся благодаря глобализации. Именно поэтому

Рис. 12.1. Цикл отмывания денег



Источник: авторы.

бороться с отмыванием денег страны должны сообща, им необходимо совместно разрабатывать и применять законы, совместно принимать меры для ареста активов, полученных в результате преступной деятельности. Скоординированные международные усилия по борьбе с отмыванием денег стали предприниматься сравнительно недавно. Основные цели мер противодействия отмыванию денег — осложнить тем, кто занимается отмыванием (включая взяточников и взяткодателей), сокрытие, перемещение, хранение и конвертирование незаконно полученных активов; обеспечить сдерживание в результате повышения вероятности выявления, осуждения и наложения нежелательных взысканий; облегчить поиск, замораживание, конфискацию и возврат коррупционных доходов законным владельцам.

Ограничение возможностей легитимизации доходов от коррупции как на национальном, так и на международном уровне создает базу для искоренения коррупции. В числе прочего законодательство по борьбе с отмыванием денег:

- позволяет налагать арест и конфисковывать доходы от преступной деятельности, в том числе от коррупции и взяточничества;
- требует от финансовых институтов представлять отчеты о подозрительных операциях в органы финансовой разведки для анализа и передачи в правоохранительные органы⁶;
- требует от финансовых институтов идентификации реальных бенефициарных собственников юридических лиц и введения процедур идентификации правительственных чиновников (включая членов парламента, военнослужащих и представителей судейского корпуса)⁷;
- предусматривает эффективные методы быстрого и неформального международного обмена финансовыми данными.

Поскольку большинство операций по отмыванию денег носят международный характер, для расследования случаев коррупции и прослеживания коррупционных доходов необходимо взаимодействие международных финансовых систем и стран. Одни страны являются источниками средств, другие — посредниками. Есть и такие, которые считаются безопасными гаванями для окончательных вложений. Те страны, где существует банковская тайна, предлагают средство сокрытия незаконно полученных доходов. Сегодня, хотя еще не все системно проанализировано и картина может меняться, появляется все больше информации о странах, которые задействованы на различных этапах процесса (UNODC, 1998).

Международные усилия по противодействию отмыванию денег принесут успех только в том случае, если каждая страна примет свои собственные жесткие меры по борьбе с отмыванием денег и будет последовательно проводить их в жизнь. Хотя многие страны ввели законы по борьбе с отмыванием денег, далеко не все имеют ресурсы и персонал, необходимые для их соблюдения. Немало таких стран, которым требуется законодательство, обеспечивающее эффективный надзор за финансовым сектором и позволяющее властям преодолеть законы о банковской тайне и обязать финансовые институты и некоторые виды нефинансового бизнеса следить, регистрировать и представлять отчеты

о подозрительных операциях. Чтобы меры по борьбе с отмыванием денег были эффективными, необходимы адекватная поддержка и обучение сотрудников антикоррупционных комиссий и прокуратуры, а также следователей.

Прежде чем перейти к реформам, которые могут осуществить страны, стремящиеся использовать меры по борьбе с отмыванием денег в целях сдерживания коррупции, кратко рассмотрим действующие международные стандарты по борьбе с отмыванием денег и некоторые существующие уязвимости.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

Глобальные стандарты борьбы с отмыванием денег установлены Международной группой по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF), которая была создана в 1989 г. по инициативе лидеров семи развитых стран в качестве меры противодействия отмыванию денег от торговли наркотиками. В 1990 г. FATF выпустила 40 рекомендаций по борьбе с отмыванием денег, которые с тех пор неоднократно пересматривались и дополнялись. В октябре 2001 г. FATF приняла восемь специальных рекомендаций, нацеленных на борьбу с финансированием терроризма. Позднее была добавлена девятая рекомендация, поэтому в настоящее время эти стандарты обычно называют FATF 40+9. Стандарты нацелены на выдавливание преступников из бизнеса или из стран в юрисдикции с нестрогим законодательством, которые можно идентифицировать на дипломатическом уровне и заставить принять меры в сфере законодательства и бизнеса. Более 100 стран приняли FATF 40+9 и ввели или планируют ввести соответствующее законодательство. Стандарты FATF требуют от стран принятия минимального набора мер, касающихся уголовного судопроизводства и системы регулирования, финансовых институтов и международного сотрудничества. Помимо этого FATF развернула кампанию по оказанию давления на правительства, не желающие принимать стандарты, с тем чтобы изменить их позицию (пример 12.2).

Конвенция ООН 1988 г. о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ установила принцип, в соответствии с которым распоряжение конфискованными доходами и имуществом определяется законодательством и практикой той юрисдикции, где осуществляется конфискация: разделение активов приветствуется, но не является обязательным. Такой подход вполне уместен в случае торговли наркотиками, но при распространении режимов отмывания денег и конфискации на постоянно расширяющийся набор предикатных правонарушений, включая взяточничество и коррупцию, возникают сомнения в его адекватности новым международным потребностям.

Важный шаг был сделан в 2003 г. с принятием Конвенции ООН против коррупции. Эта конвенция требует от подписавших ее стран объявить преступлением по закону отмывание доходов от коррупции, включая подкуп национальных и иностранных чиновников, растрату и присвоение имущества. Конвенция, построенная на прецедентах в сферах торговли наркотиками и организованной преступности, также содержит положения о международном сотрудничестве в расследовании, судебном преследовании и возврате активов. Конвенция

Пример 12.2. Давление со стороны других стран

Одной из масштабных инициатив FATF по борьбе с международным отмыванием денег была глобальная кампания «назвать и пригвоздить к позорному столбу». Кампания по оказанию давления на страны и территории, не желающие сотрудничать (NCCTs), началась в 1998 г., когда многие страны еще не приняли адекватных мер по борьбе с отмыванием денег. Целью инициативы была попытка убедить все юрисдикции в необходимости принятия международных стандартов по предотвращению отмывания денег, выявлению случаев отмывания денег и наложению наказания. В феврале 2000 г. FATF опубликовала первый доклад по NCCTs, в котором перечислялись 25 критериев для идентификации правил и практики финансовой деятельности, сдерживающей сотрудничество в сфере борьбы с отмыванием денег. Эти критерии могли также использоваться для идентификации юрисдикций, не желающих сотрудничать. Помимо прочего доклад содержал набор возможных мер противодействия, которые члены FATF могли использовать для защиты своей экономики от проникновения доходов от преступной деятельности. Из 43 рассмотренных юрисдикций в совокупности 23 страны и территории были классифицированы как NCCTs (15 в 2000 г. и восемь в 2001 г.). NCCTs, попавшие в список, сразу же стали совершенствовать свои системы борьбы с отмыванием денег и с тех пор добились значительного прогресса. К октябрю 2006 г. количество NCCTs сократилось до нуля.

Кампания по оказанию давления на NCCTs стала началом широкой глобальной программы, которая была подкреплена проводимыми Всемирным банком и МВФ оценками финансового сектора с точки зрения борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма. Также проводились обзоры ситуации с коррупцией под эгидой Группы государств против коррупции (GRECO) с участием секретариата Совета Европы и под эгидой ОЭСР в рамках мониторинга соблюдения Конвенции ОЭСР о противодействии подкупу иностранных государственных служащих при осуществлении международных хозяйственных операций 1997 г.⁵ Соблюдение стандартов FATF в настоящее время обязательно рассматривается в докладах Всемирного банка по Программе оценки финансового сектора, а также в докладах по соблюдению стандартов и кодексов⁶.

⁵ В соответствии со статьей 7 конвенции, если государство считает подкуп собственных чиновников предикатным правонарушением в целях применения законодательства об отмывании денег, то это государство должно применять такие же правила в отношении подкупа иностранных государственных служащих независимо от места, где происходит подкуп.

⁶ Рекомендации FATF официально включены в стандарты работы Всемирного банка/МВФ 15 ноября 2002 г. решением DEC No. 12884- (02/114).

против коррупции предлагает новый, более современный подход к проблеме распоряжения конфискованными доходами от преступной деятельности. Государства, подписавшие конвенцию, должны рассмотреть возможность принятия мер, позволяющих конфисковывать имущество «без осуждения в уголовном порядке в случаях, когда правонарушителя нельзя привлечь к ответственности в результате кончины, бегства, отсутствия или иных причин». Конвенция приветствует, но не требует взаимную помощь государств в проведении расследований и гражданского или административного разбирательства вопросов, имеющих отношение к коррупции.

Стандарты FATF для национальных мер по борьбе с отмыванием денег

Национальные подходы к использованию мер противодействия отмыванию денег для борьбы с коррупцией на основе рекомендаций FATF опираются на два фундаментальных блока — предотвращение и правоприменение. Предотвращение предполагает повышение риска того, что финансовые институты либо откажутся иметь дело с коррупционерами и взяточдателями, либо будут контролировать их счета и сообщать о подозрительных операциях национальным и зарубежным следственным органам⁸. Правоприменительный блок объединяет в себе сбор информации (с прицелом на превентивное вмешательство), расследование (обычно для установления факта отмывания денег) и сбор до-

казательств (например, восстановление аудиторского следа). Некоторые юрисдикции относят к правонарушениям наличие нераскрытых счетов за рубежом. Именно такое обвинение среди прочих выдвинуло правительство Чили против бывшего президента Аугусто Пиночета, у которого были секретные счета в банке Riggs Bank, США (пример 12.3).

Страны, принявшие стандарты FATF 40+9, взяли обязательство ввести минимальный набор мер, направленных на ограничение отмывания денег и противодействие финансированию терроризма. В числе этих мер — признание преступлением по закону отмывания денег и финансирования терроризма. Если первоначально внимание FATF было сосредоточено на доходах от продажи наркотиков, то сейчас определение отмывания денег распространено не менее чем на 20 категорий правонарушений, которые должны включаться в состав предикатных правонарушений, связанных с отмыванием денег. К ним относятся торговля людьми, торговля оружием, вымогательство, финансирование терроризма, коррупция и взяточничество⁹. FATF также требует от стран принятия законодательства, позволяющего властям идентифицировать, проследить, замораживать или арестовывать и конфисковывать доходы от незаконной деятельности; создания регулирующих и надзирающих органов, имеющих возможности и право вводить и контролировать меры по борьбе с отмыванием денег; а также разработки механизмов, обеспечивающих сотрудничество стран

Пример 12.3. Дело Пиночета

Помимо обвинений в нарушениях прав человека, совершенных во время правления Чили, Аугусто Пиночету было предъявлено обвинение в коррупции. Служба внутренних доходов Чили подала 1 октября 2004 г. против Пиночета иск с обвинением в мошенничестве и уклонении от налогообложения с использованием секретных счетов в США, которые были открыты под вымышленными именами в период с 1996 по 2002 г. В ноябре 2005 г. Пиночет был предан суду по обвинению в уклонении от налогообложения и помещен под домашний арест. Предполагалось, что он сокрыл на секретных счетах \$27 млн, эта сумма впоследствии была уменьшена до \$11 млн. Пиночет умер в декабре 2006 г., до того, как по делу было вынесено окончательное решение.

«Партнером» Пиночета по инкриминируемому преступлению был американский банк. Riggs Bank, зная о своей роли, участвовал в отмывании денег для Пиночета. Он создавал офшорные подставные компании, действующие от своего лица, и таким образом скрывал связь Пиночета со счетами, укрывал его счета от регулирующих органов, принимал миллионы долларов на депозиты без выполнения процедуры «знай своего клиента», т. е. без идентификации и проверки личности бенефициарного собственника и источника средств.

Riggs Bank, в частности, принимал коррупционные доходы Пиночета и выполнял следующие действия: после ареста Пиночета в 1998 г. в Лондоне с целью возможной экстрадиции в Испанию Riggs перевел \$1,6 млн с лондонских счетов Пиночета в США, игнорируя постановление испанского суда о замораживании его активов. Riggs Bank скрывал существование счетов Пиночета от инспекторов Управления валютного контролера США в течение двух лет, игнорировал запросы управления на предоставление информации и закрыл счета только после проведения управлением полной проверки в 2002 г.

В январе 2005 г. Riggs Bank признал себя виновным в непредставлении отчета о подозрительной деятельности правоохранительным органам и выплатил штраф в размере \$16 млн. В феврале 2005 г. для урегулирования предъявленного властями Испании гражданского и уголовного обвинения в неисполнении судебного постановления 1998 г. о замораживании активов Пиночета Riggs Bank и его владельцы Джозеф и Роберт Оллбриттоны выплатили около \$1 млн в погашение судебных издержек и внесли \$8 млн в фонд помощи жертвам пиночетовского режима. В конечном итоге несоблюдение мер по борьбе с отмыванием денег привело к продаже банка Riggs.

Источник: U. S. Senate Minority Staff of the Permanent Subcommittee on Investigations (2004); U. S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations (2005). См. также *In the Matter of Riggs Bank, N. A.* (No. 2004–01, FinCen, May 13, 2004), *Assessment of Civil Money Penalty* <http://www.fincen.gov/riggssassessment3.pdf>.

друг с другом по всем аспектам реализации мер по борьбе с отмыванием денег, включая официальный и неофициальный обмен информацией, сохранение и конфискацию активов, экстрадицию.

Минимальные стандарты FATF в значительной мере ориентированы на частный сектор, особенно на финансовые институты, как на первую линию защиты от отмывания денег. Для выполнения стандартов FATF страны должны возложить на свои финансовые институты и некоторые виды нефинансового бизнеса и профессий ответственность за проведение процедуры «дью дилидженс», соблюдение правил и норм, а также за ведение учета. От финансовых институтов требуется знание своих клиентов и отказ от анонимных счетов. Прежде чем вступать в отношения с клиентом, «привратники» финансового сектора должны установить его личность и личность всех участвующих агентов. Особое внимание следует уделять политическим деятелям, которые определяются как «лица, пользующиеся в силу нынешней или прошлой должности общественным доверием, например правительственные чиновники, руководители государственных компаний, политики, политические функционеры, члены их семей и близкие родственники»¹⁰.

В соответствии со стандартами FATF финансовым институтам запрещается вести дела с банками-оболочками, они не должны иметь взаимоотношений с иностранными финансовыми институтами, открывающими счета для банков-оболочек¹¹. Некоторые страны идут еще дальше. Закон США «Об объединении и усилении Америки путем создания соответствующих механизмов, необходимых для борьбы с терроризмом» (известный как USA PATRIOT Act), например, требует конфискации средств на межбанковских счетах в определенных обстоятельствах¹². В одной из его статей говорится, что если средства размещены на счете в иностранном банке, имеющем межбанковский счет в американском финансовом институте, то эти средства считаются помещенными на межбанковский счет в США в целях ареста средств, и американскому правительству не нужно устанавливать прямую связь этих средств со средствами, размещенными в иностранном банке.

Стандарты FATF также требуют соблюдения процедур идентификации клиентов от определенных видов нефинансового бизнеса и профессий. Это требование распространяется на адвокатов, нотариусов, агентов по недвижимости и других независимых профессионалов в сферах юридических и бухгалтерских услуг, которые готовят для своих клиентов и исполняют такие операции, как купля и продажа недвижимости, управление денежными средствами, ценными бумагами и другими активами. Требование касается также казино и дилеров, работающих с драгоценными металлами и камнями, но только в тех случаях, когда операции клиента достигают определенного порога или превышают его. Знание клиентов, характера их бизнеса и характера бизнеса в своем секторе требуется от регулируемых компаний с тем, чтобы они могли идентифицировать необычную или подозрительную деятельность.

В соответствии с минимальными стандартами FATF страны должны требовать от финансовых институтов регистрации всех операций, информирования о всех подозрительных операциях без ведома клиентов, внедрения внутренних механизмов, позволяющих соблюдать требования регулирующих органов.

Финансовые институты обязаны делать все это за свой счет. Санкции за невыполнение обязанностей обычно имеют форму штрафа, налагаемого на организацию, и не предполагают заключения ее сотрудников под стражу (однако в случае преступного умысла может применяться и заключение под стражу).

Регулируемые организации в странах, соблюдающих рекомендации FATF, нередко должны в соответствии с национальным законодательством назначать ответственных за представление отчетов по борьбе с отмыванием денег. Эти должностные лица отвечают за соблюдение режима представления отчетов о подозрительной деятельности и сотрудничество с органом финансовой разведки страны. Ответственные должностные лица опираются в своей работе на менеджеров по взаимоотношениям с клиентами и персонал, непосредственно работающий с клиентами.

Частный сектор и подходы к регулированию, связанному с противодействием отмыванию денег

Как говорилось выше, стандарты FATF возлагают ответственность за борьбу с отмыванием денег на частный сектор. Другими мотивами, заставляющими частный сектор принимать все большее участие в борьбе с отмыванием денег, являются репутационный риск и череда скандалов в связи с хищением государственных активов, произошедших с начала 1990-х гг. (особенно после разоблачения генерала Абачи, см. пример 12.4). Внимательное изучение клиентов

Пример 12.4. Дело генерала Абачи

Генерал Сани Абача, бывший президент Нигерии, был поставлен организацией Transparency International в 2004 г. на четвертое место среди самых коррумпированных лидеров в мире. Он присвоил около \$4 млрд из нигерийской казны в результате ряда имущественных преступлений, включая растрату, мошенничество, подлог и отмывание денег. Абача и его окружение размещали большую часть денег на счетах в Люксембурге, Швейцарии, Великобритании и США. После кончины Абачи в 1998 г. его жена была задержана в аэропорту Лагоса с 38 чемоданами, набитыми деньгами, а у сына обнаружили \$100 млн наличными.

В 1999 г. по запросу нигерийских властей швейцарский суд в Женеве начал судебное разбирательство против окружения Абачи по подозрению в отмывании денег. Швейцарские судебные власти обвинили одного из сыновей Абачи и других приближенных к генералу лиц в отмывании денег, мошенничестве и участии в преступной организации. В соответствии с докладом Федеральной банковской комиссии Швейцарии средства, имеющие отношение к Абаче, были обнаружены в 19 швейцарских банках. В конце 1999 г. суммарные активы, вложенные и замороженные в швейцарских банках, составляли около \$660 млн. В 2005 г. Федеральный верховный суд санкционировал передачу \$505,5 млн правительству Нигерии, сделав Швейцарию первым государством, репатрировавшим похищенные средства в африканскую страну.

В дело были также вовлечены банки в Великобритании и США. В сентябре 1998 г., когда расследование нигерийским правительством коррупционного дела еще не было закончено, сыновья Абачи потребовали от Citibank перевести \$39 млн со срочных депозитных счетов в Лондоне. Citibank предоставил им кредит в размере \$39 млн с тем, чтобы они могли избежать уплаты штрафа за досрочное снятие денег и погасить кредит через две недели, когда должен был истечь срок депозита.

По сообщению британского Управления по надзору за финансовыми услугами, расследование коснулось 23 банков в связи с возможным наличием счетов Абачи. В 15 из них были обнаружены значительные недостатки в системах контроля за отмыванием денег. Суммарный оборот по счетам Абачи с 1996 по 2000 г. только в Великобритании составил \$1,3 млрд. После этого случая банки устранили недостатки систем контроля.

Источники: Swiss Federal Department of Justice and Police (2000); U. S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations (1999); World Bank (2006).

и действий, затрагивающих клиентов и организации, приводят к целому спектру последствий — от отказа обслуживания определенных лиц, мониторинга счетов частных клиентов и направления отчетов о подозрительной деятельности государственным органам до представления информации по запросам национальных и иностранных следователей и исполнения постановлений о замораживании активов.

Предоставляемые частным сектором услуги, например базы данных, теперь помогают идентифицировать и контролировать политических деятелей и связанные с ними стороны (как физические, так и юридические лица)¹³. Такие базы данных формируются главным образом на основе открытых источников информации, однако их использование для выстраивания схем взаимосвязей дает намного больше, чем простое выискивание отрицательных отзывов.

В 2000 г. 11 глобальных банков¹⁴ предложили в качестве дополнения к рекомендациям FATF набор принципов, которые разрешали многие ведомственные проблемы, сокращали затраты на соблюдение требований регулирующих органов и снижали репутационный риск, а также позволяли избегать ущерба, наносимого репутации обвинениями в отмывании денег. Эти так называемые Вольфсбергские принципы устанавливают общие стандарты для банков-участников, занимающихся обслуживанием состоятельных клиентов¹⁵. Принципы содержат общие процедуры «дью дилидженс» для открытия и контроля счетов, особенно тех, что принадлежат политическим деятелям, которые могут в некоторых случаях сочетать коррупцию с отмыванием денег от оборота наркотиков и даже финансированием терроризма. Международные банки разработали сложную модель управления рисками, которая предполагает слежение за текущими операциями и идентификацию клиентов. Вместе с тем одни банки добровольно совершенствуют стандарты, а другие, особенно в развивающихся странах, обладают ограниченными ресурсами и возможностями в этой области.

Банки необходимо также защищать от внутренних угроз со стороны влиятельных сил. В целом страны лучше справляются с расследованием коррупционной деятельности бывших лидеров, чем действующей элиты. Кому направлять отчеты о подозрительной деятельности находящихся у власти фигур, кроме правительства, и у кого хватит смелости и независимости (а также финансовых ресурсов), чтобы вести расследование и судебное преследование?

Подразделения финансовой разведки и отчеты о подозрительной деятельности

Одним из критически важных требований стандартов FATF является создание подразделений финансовой разведки. Более 100 стран учредили национальные подразделения финансовой разведки, в чьи задачи входит получение, анализ и обработка отчетов о подозрительной деятельности, представляемых регулирующими институтами. Подразделения финансовой разведки используют информацию из отчетов и данные, подлежащие обязательной регистрации, для реконструкции финансовых операций, выявления связей между индивидуальными клиентами и конкретными компаниями, установления фактов и определения возможной роли физических лиц в преступной деятельности (World Bank — IMF, 2006).

Выстраивание инфраструктуры подразделений финансовой разведки оказалось непростым делом — сильно коррумпированные страны пытались не создавать эффективных подразделений и даже (до недавнего времени) не иметь таких подразделений вообще. Что касается антикоррупционных расследований в целом, то политическая независимость здесь абсолютно необходима, особенно когда дело касается высокопоставленных чиновников. (Необходима также оценка результативности, чтобы независимые органы не превратились в неактивные образования.) Независимость жизненно важна при обмене информацией с международными подразделениями финансовой разведки. В противном случае, несмотря на наличие протоколов по защите поставляющих информацию организаций или людей, коррумпированное лицо может выяснить, кто подал отчет о подозрительной деятельности. Это нередко приводит к финансовому или физическому давлению на персонал организации или на нее саму. В последнее время немало усилий потрачено на идентификацию недостатков режима представления отчетов и процедур принятия ответных мер¹⁶.

Эффективность использования отчетов о подозрительных операциях в борьбе с коррупцией, особенно с иностранной коррупцией, изучена еще очень мало, однако не следует забывать, что одной из главных целей мер по борьбе с отмыванием денег является идентификация политических деятелей и принуждение финансовых институтов к тщательному и активному мониторингу их счетов до того, как станет известно о совершении ими неправомерных действий или поступят запросы на правовую помощь. Степень, в которой такой мониторинг недоступен для институтов, зависит от характера и масштаба взяточничества. Когда политические деятели, их родственники или друзья управляют бизнесом, который является обязательным участником процесса получения государственных контрактов, но выглядит вполне законным (даже при завышении цен), банкам значительно сложнее выявить подозрительные финансовые операции.

Национальные подразделения финансовой разведки существуют в созданной FATF атмосфере общих целей, предотвращения, правоприменения и постоянно развивающейся стратегии интеграции усилий множества международных агентств¹⁷. Действующая политика борьбы с отмыванием денег требует, чтобы финансовые посредники играли главную роль в первоначальном сканировании с целью выявления подозрительных субъектов и поведения в дополнение к правоохранительным органам, получающим информацию из своих обычных источников. Требования, для выполнения которых нужны значительные ресурсы и обработка данных, приводят к передаче функции предотвращения индустрии финансовых услуг банкам и другим регулируемым организациям, в частности адвокатским и бухгалтерским, т. е. тем, кто в большинстве случаев должен сообщать местным подразделениям финансовой разведки о любых операциях, вызывающих подозрение.

Подразделения финансовой разведки в настоящее время могут возбуждать дела по отчетам о подозрительных операциях и в случае международных дел передавать их содержание другим подразделениям финансовой разведки и следователям для принятия мер. Решение вопроса о том, что составляет «разумное

основание для подозрения» и как добиться должного внимания, мотивированности и сознательности от посредников, занимает в настоящее время представителей финансовых центров ОЭСР, которые всерьез относятся к проблеме коррупции.

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Даже при наличии стандартов, рассмотренных выше, борьба с отмыванием денег не может быть эффективной без международного сотрудничества. В ряде последних дел такое сотрудничество привело к возврату активов. Ответ Швейцарии на дело генерала Абачи (см. пример 12.4) и дело Монтесиноса очень показательны. Примером сотрудничества в рамках проекта, финансируемого Всемирным банком, является дело Лесото.

Дело Монтесиноса

В сентябре 2000 г. Владимир Ленин Монтесинос Торрес, бывший глава перуанской Национальной разведывательной службы, был обвинен в совершении целого ряда незаконных действий, включая торговлю наркотиками, торговлю оружием, растрату государственных средств и нарушение прав человека (U.S. Department of Justice, 2005). Он бежал из страны, однако был арестован в Венесуэле и экстрадирован в Перу, где был приговорен по обвинению в коррупции к 15 годам тюремного заключения. В сентябре 2006 г. Монтесиноса приговорили к 20 годам тюремного заключения за непосредственное участие в незаконной сделке по продаже 10 000 единиц наступательного оружия колумбийским повстанцам.

Благодаря активным действиям швейцарских судебных и полицейских органов незаконно полученные Монтесиносом активы, находящиеся на счетах в Швейцарии, были заморожены. Перуанские власти получили соответствующее уведомление и, в свою очередь, подали официальный запрос на оказание правовой помощи, который швейцарские власти удовлетворили. Швейцария начала судебное разбирательство в связи с отмыванием доходов в размере \$113,6 млн, находящихся на нескольких счетах. Расследование, осуществленное магистратом Цюриха, установило, что источником средств, принадлежащих Монтесиносу, являются коррупционные преступления. С 1990 г. Монтесинос получал «комиссионные» с поставок вооружений в Перу и размещал их на банковских счетах в Люксембурге, Швейцарии и США. Размер взятки, которые Монтесинос получил как минимум за 32 сделки, составлял 18% от суммы сделки. Он также получил «комиссионные» в размере \$10,9 млн за поставку трех самолетов, приобретенных перуанскими ВВС у российской государственной военно-промышленной компании. В ответ Монтесинос использовал свои служебные полномочия для обеспечения преференций определенным дилерам по вооружениям при размещении заказов. На основании этих фактов магистрат Цюриха принял 12 июня 2002 г. решение о передаче Перу активов, принадлежащих Монтесиносу. В целом на счет перуанского Национального банка было переведено \$80,7 млн.

Помимо этого один из тех дилеров по вооружениям, которые получили преференции, «добровольно» репатриировал со своего счета в швейцарском банке комиссию по этим операциям в размере \$7 млн. Генерал Николас деБари Эрмоса Риос, бравший взятки в связи с поставками оружия в Перу, также согласился вернуть деньги (\$21 млн). В августе 2004 г. американские власти вернули в Перу \$20 млн из тех средств, которые были присвоены Монтесиносом и через двух его подручных размещены на счетах в американских банках.

В рамках отдельного разбирательства Федеральная банковская комиссия Швейцарии расследовала деятельность пяти банков, имевших отношение к делу Монтесиноса: Bank Leumi le-Israel (Switzerland) Ltd., Fibi Bank Switzerland Ltd., Banque CAI (Suisse) Ltd., UBS Ltd., и Bank Leu Ltd. Федеральная банковская комиссия хотела знать, соблюдают ли эти банки швейцарское законодательство о борьбе с отмыванием денег и ее собственную директиву о проведении процедуры «дью дилидженс» и представлении отчетов в связи с отмыванием денег.

Как выяснилось, после проведения процедуры «дью дилидженс» UBS и Bank Leu прекратили обслуживание Монтесиноса еще до того, как против него было начато уголовное преследование. Однако Bank Leumi le-Israel (Switzerland) несколько раз нарушал установленный порядок обслуживания политических деятелей. В заключении Федеральной банковской комиссии Швейцарии от 28 августа 2001 г. говорится, что банк не проводил процедуру «дью дилидженс» в отношении Монтесиноса и не интересовался источником средств при осуществлении необычных операций. Несмотря на значительность размещенных на депозите сумм и наличие признаков торговли оружием, банк не предпринял дальнейшего расследования. Он не отнес Монтесиноса к категории политических деятелей даже несмотря на то, что общедоступная информация позволяла сделать это с относительно небольшими усилиями.

В силу ведущей роли генерального директора в структуре управления банком Федеральная банковская комиссия возложила ответственность за организационные недостатки именно на него. Генеральный директор был также обвинен в том, что он лично санкционировал открытие счетов для Монтесиноса в нарушение официальной процедуры. Кроме того, в определенной мере по его вине Монтесиноса не отнесли к категории политических деятелей. Федеральная банковская комиссия постановила, что генеральный директор не соответствует занимаемой должности, и вынесла решение о его немедленном отстранении. К 15 сентября 2001 г. он уже не работал в банке. Федеральная банковская комиссия также отдала распоряжение о проведении специальной проверки банка с привлечением внешнего аудитора в 2002 г.

В докладе, выпущенном 13 ноября 2001 г., Федеральная банковская комиссия Швейцарии сделала следующие выводы на основании расследования дела Монтесиноса (SFBC 2001).

- Тщательное изучение клиента с целью определения его принадлежности к категории политических деятелей является обязательным условием соблюдения норм и правил Федеральной банковской комиссии Швейцарии. Клиенты не всегда раскрывают свое положение и могут представлять ложные сведения. Банку необходимо собрать всю общедоступную информацию.

- За исключением UBS ни один из банков не связывался с Монтесином напрямую, при открытии счета они довольствовались информацией, предоставленной третьими сторонами. Комиссия указывает на то, что этого недостаточно при работе с состоятельными клиентами.
- Если у банка есть сомнения относительно законности деятельности клиента, то ему лучше прекратить обслуживание даже в том случае, когда такие сомнения не требуют представления отчета в агентство по борьбе с отмыванием денег.

Результатом этого расследования стал пересмотр кодекса поведения для швейцарских банков в 2003 г.

Проект «Высокогорные воды Лесото»

Проект строительства системы плотин и каналов в Лесото для обеспечения водой Южной Африки создания электрогенерирующих мощностей в Лесото по своему характеру значительно отличается от дела Монтесином. Этот проект финансировался Всемирным банком¹⁸. Право на управление всем проектом получила администрация по развитию высокогорных районов Лесото.

В ходе реализации проекта выяснилось, что многие транснациональные компании осуществляли платежи в швейцарские банки на имя определенных посредников и что часть перечисленных денег впоследствии попадала на счета генерального директора администрации Масуфы Соле. В случае основного посредника, З.М. Бама, расследование показало, что 60% поступавших ему денег быстро перечислялось на счета Соле. Лесотский суд¹⁹ установил, что Соле получил 493 000 канадских долларов с января по апрель 1991 г. и еще 188 000 в период с июня 1991 по январь 1998 г. Источником этой взятки была канадская компания Acres International, которая хотела гарантировать получение контрактов на строительство плотины Катсе. Другие компании, по-видимому, тоже платили Соле через свои каналы. Соле был приговорен к 18 годам тюремного заключения за получение более 7,5 млн рандов (примерно \$1 млн) от международных подрядчиков и консультантов. По апелляции срок заключения был сокращен до 15 лет.

Судебные следователи проследили движение денег от других транснациональных компаний к шести посредникам, имевшим банковские счета за пределами Лесото, и через посредников второго уровня к счетам Соле в Женеве. В конечном итоге деньги попадали на его счет в Standard Bank в Ледибранде, в соседней Южной Африке.

Насколько известно, сумма, возвращенная от Соле по приговору гражданского суда в октябре 1999 г. и подтвержденная по апелляции в апреле 2001 г., составила 8,9 млн рандов (в то время чуть меньше \$1,2 млн). На Acres International был наложен штраф в размере 22 млн рандов (немногим более \$2,9 млн) по обвинительному приговору суда Лесото, а Всемирный банк включил эту компанию в свой черный список.

В этом случае лица, замешанные в коррупции, использовали довольно простой механизм дачи взяток и мало что делали с точки зрения отмывания дохо-

дов. Платежи направлялись посредникам, которые вычитали свою связанную с риском долю из полученных средств перед их перечислением на обычные офшорные счета. Не известно, изменится ли он, когда потенциальные коррупционеры и их посредники увидят, что Швейцария поддерживает²⁰ зарубежные антикоррупционные расследования при наличии ясных доказательств коррупции.

Проблемы, связанные с незаконно полученными активами

Несмотря на приведенные выше примеры, в делах, связанных с незаконно приобретенными активами, остается немало проблем. Взять хотя бы то, что в соответствии с принципом неприкосновенности обыкновенного международного права главы государств освобождаются от уголовного преследования. Это наглядно подтвердил Федеральный верховный суд Швейцарии в деле против бывшего президента Филиппин Фердинанда Маркоса²¹. Несмотря на то, что у финансового посредника и его представителей иммунитета нет, в Швейцарии и других странах реституцию активов осуществить непросто по ряду причин.

- *Отсутствие сотрудничества в сфере оказания правовой помощи.* Запрашивающая страна не может возбудить внутреннее уголовное преследование или не имеет возможности вынести решение (по политическим причинам или из-за отсутствия эффективного управления). Даже при отсутствии неприкосновенности запрашивающей стране иногда очень трудно собрать достаточные доказательства против бывшего главы государства, касающиеся нарушений в период правления.

В числе последних швейцарских примеров — дела Мобуту и Дювалье. Федеральный совет вынес 15 декабря 2003 г. постановление о продлении на три года срока блокирования активов (суммарной стоимостью 10,8 млн швейцарских франков [SwF]) покойного диктатора Демократической Республики Конго Мобуту Сесе Секо. Это постановление аннулировало решение швейцарского суда о прекращении режима оказания правовой помощи, действовавшего с 1997 г., и разблокировании активов из-за отсутствия сотрудничества со стороны властей Киншасы. Федеральный совет, опираясь на федеральную конституцию, решил, что возвращение активов Демократической Республике Конго не в интересах Швейцарии в отсутствие согласия между сторонами. По делу бывшего диктатора Гаити Жана-Клода Дювалье 14 июня 2002 г. Федеральный совет также продлил на три года срок блокирования активов (примерно SwF7,6 млн). Режим оказания правовой помощи, введенный в 1986 г., подлежал прекращению в результате отсутствия сотрудничества со стороны властей Гаити и отсутствия гарантий судебного преследования в отношении Дювалье. Решение подобных проблем требует проведения переговоров.

- *Широко распространенная коррупция в стране на фоне отсутствия надлежащего государственного управления.* В связи с этим существует риск, что возвращенные активы будут вновь незаконно присвоены. Это противоречит фундаментальной заинтересованности Швейцарии в том, чтобы возвращенные активы шли на благо населения.

- *Необходимость проверки связей третьих сторон, предъявляющих законные права на заблокированные средства.* Это может касаться третьих сторон, предъявляющих иски к владельцу заблокированного счета, или потерпевших, претендующих на получение компенсации за нарушение прав человека, например. Такая необходимость осложняет поиск взаимоприемлемого решения и нередко ведет к судебным разбирательствам и многочисленным апелляциям в стране нахождения активов.

Существуют также пробелы в географическом охвате, однако Всемирный банк и МВФ могут оказать помощь в возбуждении дел в странах-заемщицах. Здесь важно обеспечить повышенное внимание антикоррупционных органов к вопросам отмыывания денег, конфискации и возврата доходов от коррупции. Конвенция ООН против коррупции, придающая проблеме репатриации активов особое значение, — значительный шаг в этом направлении. Она является первым международным правовым инструментом, признающим необходимость принятия всеми странами обязательств по возврату активов. Все более ранние конвенции и договоренности в этой области, например Конвенция ОЭСР о противодействии подкупу, не рассматривают этот аспект антикоррупционной борьбы. Один из последних документов — принятая в июле 2003 г. Конвенция Африканского союза о предотвращении и борьбе с коррупцией — возводит репатриацию активов в ранг обязательного условия международного сотрудничества²². Возврат активов в настоящее время стал одним из центральных вопросов для всех органов, участвующих в выработке политики, мониторинге и оценке результатов антикоррупционной деятельности.

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ БОРЬБЫ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ

До 1990-х гг. коррумпированные чиновники, которым нужно было отмыть деньги, оплачивали лишь стоимость международных финансовых услуг. Швейцарские банки предлагали очень низкие процентные ставки по депозитам, принимаемые вкладчиками в обмен на секретность и обеспечение сохранности средств, и в результате были излюбленным местом отмыывания денег в те времена. С принятием законов о борьбе с отмыыванием денег у финансовых посредников появился финансовый риск и риск уголовного преследования, повысилась их осведомленность о последствиях отмыывания, а вместе с ней и вероятность того, что они сообщат подразделению финансовой разведки о подозрительных операциях. Это могло дать обратный эффект: склонить коррумпированных чиновников и их агентов к подкупу сотрудников иностранных финансовых посредников, с тем чтобы они приняли отмытые деньги.

В качестве альтернативы подкупу конкретных служащих коррумпированные вкладчики мирятся с менее осмотнительным управлением или размещением средств банком, т. е. фактически заключают неписаное соглашение о доле участия. Существуют, конечно, и другие методы трансграничного «перемещения ценностей», которые предусматривают использование драгоценных камней, облигаций на предъявителя, предметов искусства и драгоценных металлов, а также фальшивых счетов и альтернативных систем денежных переводов. Несмотря

на отсутствие твердых доказательств того, что эти методы преобладают при отмывании доходов от коррупции, они реально используются в некоторых видах преступной деятельности, и коррупция вряд ли является исключением.

Выше уже приводились примеры успешного раскрытия фактов отмывания денег. Однако еще существуют страны, которые нельзя считать прозрачными. Поскольку отмывание может происходить в любом районе мира, ни одно государство, ни один регион не застрахован от него. По мере ужесточения глобального контроля доходы от преступной деятельности концентрируются в тех юрисдикциях, которые выпадают из сферы контроля в силу слабого регулирования или его несоблюдения. Системы контроля сокращают возможности международного отмывания и повышают шансы на то, что доходы останутся в стране, будут обнаружены и возвращены законным владельцам. Усилия по борьбе с отмыванием денег также заставляют правонарушителей прибегать к услугам неофициальных банковских систем вроде хавалы для отмывания незаконно полученных доходов. Подобные системы позволяют быстро переводить деньги без документального оформления операций, что особенно привлекательно в случаях, когда взятки выплачиваются наличными.

К числу ключевых вопросов, которые необходимо решить для повышения эффективности принятых к настоящему времени мер по борьбе отмыванием денег, можно отнести следующее.

Возможность расстраивания попыток конфискации незаконно полученных активов у публичных должностных лиц в результате иммунитета в той или иной форме, мешающего внутреннему судебному преследованию. Чем шире иммунитет, предоставляемый чиновникам, особенно на уровне глав государств, тем труднее предъявить им гражданский иск, даже несмотря на то, что правительство может лишить их иммунитета. Как ни парадоксально, но в случаях, когда конфискация доходов от преступной деятельности требует осуждения в уголовном порядке, кончина лица, обвиненного в крупномасштабной коррупции, традиционно защищает его родственников и других наследников, позволяя им сохранить за собой незаконно полученные доходы, хотя это противоречит интересам общества.

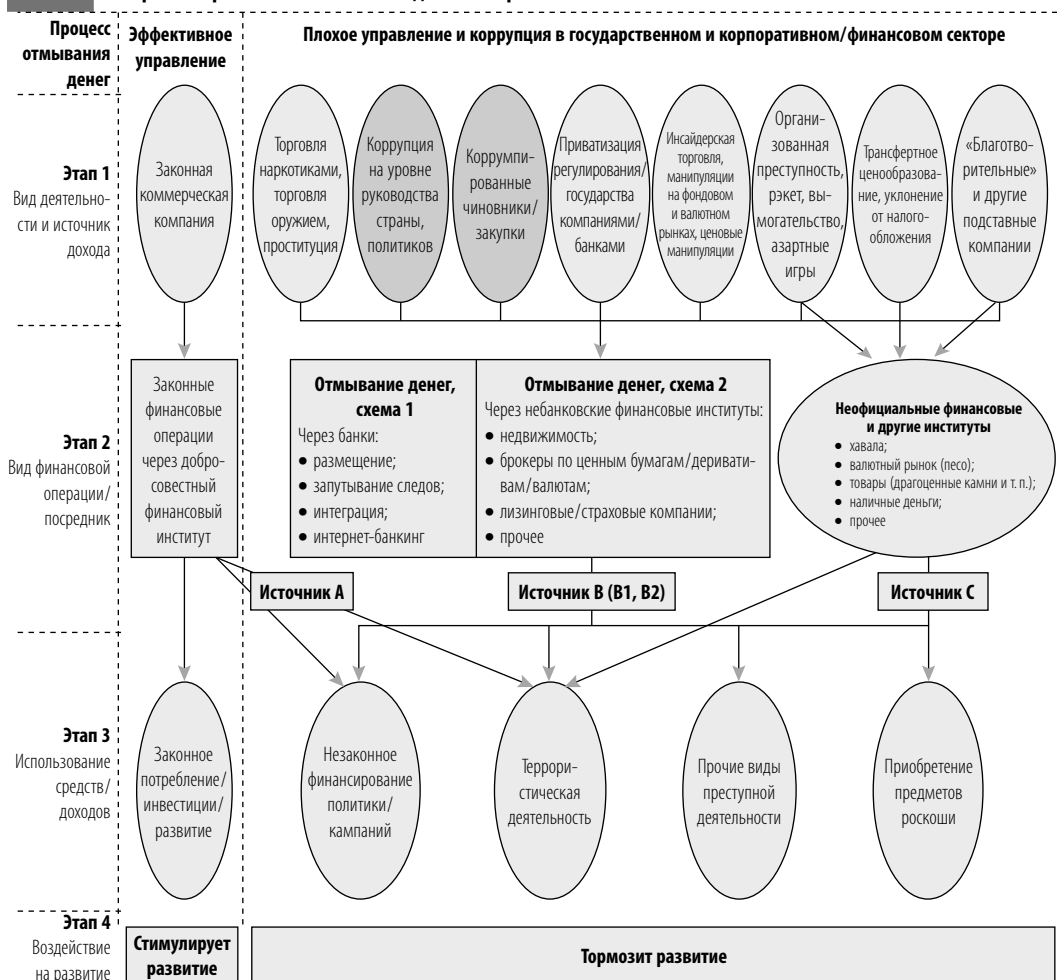
*Отсутствие системного анализа дел об отмывании денег*²³. Поскольку исторически вопросы отмывания доходов от коррупции имели низкий приоритет, ни вторичные данные, ни доказательства по существенным сферам коррупционного поведения и управления не анализировались. Со временем можно собрать значительное число примеров, однако детальных и систематизированных отчетов об отмывании доходов от коррупции с использованием финансовой системы стран ОЭСР не существует. Степень, в которой меры по борьбе с отмыванием денег нейтрализуют деятельность преступных сетей, сокращают разнообразие правонарушений или масштабы их роста, остается неизвестной и неоцененной (Levi and Maguire, 2004; Nelen, 2004). Их эффект в развивающихся странах еще более туманен.

Модель Кауфманна (Kaufmann, 2002), представленная на рис. 12.2, показывает, как можно связать четыре этапа стандартного цикла отмывания денег с плохим управлением и коррупцией в государственном, финансовом и частном секторах. На наш взгляд, к модели необходимо добавить еще оговорку о том, что определенная часть доходов от коррупции потребляется без отмывания,

а еще часть — после прохождения не всех этапов отмыwania. Коррупция на этапе 1 выделена темно-серым цветом, однако в некоторых развивающихся странах все элементы на этапе 1 могут контролироваться родственниками и друзьями политических деятелей.

Во многих критических выступления средств массовой информации и в заявлениях со стороны развивающихся стран ответственность за международную коррупцию возлагается на страны ОЭСР, их обвиняют в том, что они являются и источником взяток, и местом отмыwania коррупционных доходов. В развивающихся странах многие считают, что существование двойного стандарта, который объявляет войну политическим деятелям из развивающихся стран, но ничего не делает в отношении стран ОЭСР, где находятся источники взяток

Рис. 12.2. Не просто «прачечная»: отмыwanie денег в широком плане



Источник: Kaufmann (2002).

и места отмывания денег, оказывает отрицательное политическое влияние, например, на применение Конвенции ООН против коррупции (Commission for Africa, 2005). Поскольку доходы от коррупции отмываются в крупнейших финансовых центрах ОЭСР и в менее прозрачных юрисдикциях, то, не будь доступа к этим институтам, коррупция в более бедных странах была бы намного меньше²⁴. Скандалы, раздуваемые средствами массовой информации, создают репутационный риск как для самой страны, так и для ее банков и компаний.

Все финансовые центры ОЭСР проходили через скандалы, связанные с коррупцией и отмыванием денег, и нет причин считать, что такое не повторится в будущем. В самом деле, наличие «офшорных прачечных» является важным фактором процветания коррупции, поскольку без них приходится хранить средства в стране, рискуя потерять их в результате выявления и конфискации новым режимом или независимой системой правосудия²⁵. Теперь появилась возможность использовать режимы борьбы с отмыванием денег в странах ОЭСР в сочетании с антикоррупционными режимами в развивающихся странах. Даже в случае крупномасштабных и сложных операций достаточно всего лишь одного отчета о подозрительной деятельности от финансового института или адвоката и одной серьезной попытки расследования для распутывания некоторых схем.

Конечно, пределы, в которых полиция (или в своей части банкиры и адвокаты) могут скрытно заниматься выявлением целей подозрительной операции, не безграничны, и это является серьезной проблемой в коррупционных делах, включая случаи коррупционного правоприменения и крупномасштабной коррупции. Трудности могут также возникать при получении от стран информации, необходимой для завершения расследования за рубежом, например в Швейцарии, где обвинение действует очень активно в делах, связанных с предикатными преступлениями во всех странах. Так или иначе, более тщательный контроль за финансовыми счетами и повышенное внимание к бенефициарным собственникам должны, по логике, способствовать возврату активов. В этом смысле меры по борьбе с отмыванием денег оказывают заметное влияние на правоприменительную практику во всех случаях — от борьбы с наркотиками до крупномасштабной коррупции²⁶.

Более того, возможности по судебному преследованию отмывания денег, например в Швейцарии, определенно повышают риски для тех, кто осуществляет деловые операции через эту страну, поэтому подконтрольность правоприменительной или судебной практики в той или иной развивающейся стране не приводит к появлению абсолютного иммунитета у людей и/или активов, вовлеченных в коррупционные отношения. Тем не менее расследование и судебное преследование случаев коррупции остается очень дорогостоящим делом и серьезно отражается на государственном бюджете. В случаях, когда у небольших юрисдикций не хватает возможностей по проведению расследований, может потребоваться международное финансирование.

Судебная коррупция и отсутствие независимости судов также препятствует преследованию и наказанию правонарушителей. Судебные системы в странах Латинской Америки, например, исторически не являлись значительным институциональным барьером на пути злоупотребления властью по целому ряду политических и структурных причин. Отсутствие независимости судебной

системы и судебная коррупция нередко идут рука об руку — судьи, поддающиеся нажиму других ветвей власти, нередко более склонны к подкупу со стороны тяжущихся сторон и адвокатов. В Чили во времена правления Пиночета судей, которые не уступали, увольняли и подвергали гонениям (Dakolias and Thachuk, 2000, p. 362). Если правительство хотело контролировать судебную власть, оно назначало коррумпированных или зависимых судей. Венгерская практика, представленная в примере 12.5, показывает, что в случаях, когда страна ограничивает правоприменительные возможности в борьбе с корруп-

Пример 12.5. Антикоррупционная реформа в Венгрии

Венгерская антикоррупционная реформа интересна потому, что она в определенной мере была инициирована в рамках Глобальной программы ООН против коррупции в 1999 г. и в силу этого находилась под пристальным контролем. Она также интересна тем, что осуществлялась в стране из бывшего коммунистического лагеря, которая ныне является членом Европейского союза. Венгрия подписала антикоррупционную конвенцию ОЭСР и ратифицировала конвенции Совета Европы об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Она также входит в Группу государств против коррупции (GRECO). В 1999 г. по индексу восприятия коррупции Transparency International Венгрия занимала 30-е место и являлась региональным лидером по сопротивлению усилиям в антикоррупционной борьбе³. Под руководством ООН Венгрия разработала антикоррупционную стратегию из 27 пунктов.

В конце 1990-х гг. FATF включила Венгрию в черный список за несоблюдение действовавших тогда рекомендаций FATF+40. Одной из причин этого стали сберегательные счета (хотя подтверждений их широкого использования для отмывания денег практически не было), от которых Венгрия не спешила отказываться. Черный список, который мог задержать принятие страны в ЕС, вместе с последствиями террористической атаки на США 11 сентября 2001 г. заставил правительство всерьез заняться проблемой. Оно сформировало межотраслевую группу для наблюдения за разработкой нового законодательства по борьбе с отмыванием денег, развернуло кампанию в средствах массовой информации, организовало учебные курсы и перешло к действиям на отраслевом уровне. К моменту принятия в ЕС в мае 2003 г. Венгрия имела одно из самых современных законодательств по борьбе с отмыванием денег в Европе. Она в числе первых распространила положения по борьбе с отмыванием денег на сектор дорогостоящих товаров.

В этой истории выделяются два момента. Поскольку Венгрия включила в определение предикатного правонарушения «все преступление», ее законодательство о борьбе с отмыванием денег распространяется и на коррупцию. На более глубоком уровне черный список FATF заставил Венгрию «навести порядок у себя дома» — устранить практические проблемы и исправить негативный образ, связанный с неадекватностью режима противодействия отмыванию денег. Законодательство о борьбе с отмыванием денег было принято без помех, несмотря на смену правительства на полпути. Кроме того, Венгрия дополнила ратификацию антикоррупционных конвенций Совета Европы введением в 2003 г. закона «о стеклянном кармане», который наделил Государственное ревизионное управление правом проверять контракты, заключенные между государственным и частными секторами. До этого такие контакты считались конфиденциальными. Высокий общественный интерес к этой сфере был связан с рядом скандалов вокруг процесса приватизации 1990-х гг., скандалом вокруг подкупа министра сельского хозяйства и спорами вокруг заключения контрактов без конкурса через национальный банк развития.

Венгрия приняла и ряд других мер по борьбе с коррупцией и отмыванием доходов, включая ограничение участия госслужащих в частных компаниях и требование к членам парламента по раскрытию долевого участия, доходов и активов. Были введены в действие законы, направленные на ограничение мелкой коррупции, которые, в частности, устанавливали пределы взимания штрафов на месте и гарантировали защиту при информировании о случаях вымогательства. Все это привело к увольнению нескольких министров, ряда чиновников высшего звена и представителей бизнеса, а также к возбуждению нескольких судебных дел.

Несмотря на эти усилия, ключевые рейтинги восприятия коррупции не менялись и даже ухудшались. Исследование положения с коррупцией в Европе в 2005 г., проведенное Европейским банком реконструкции и развития, показало, что за три года откаты в Венгрии выросли на 10%. Рейтинг коррупции Freedom House не изменился и остался равным 2,75. Как объяснить такие результаты? Одной из причин может быть то, что привлечение иностранного бизнеса и расширение инвестиций привели к росту средств, доступных для коррупции. Конкуренция за участие в крупномасштабных инфраструктурных проектах, связанных со вступлением в ЕС, и в строительстве объектов для крупных транснациональных компаний также могла открыть новые возможности для коррупции. Вместе с тем и рейтинги, и оценки, проведенные в рамках антикоррупционной конвенции ОЭСР, показывают, что реформа законодательной базы не была подкреплена эффективной внутренней институциональной реформой, в частности реформой правоохранительной системы.

³ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi___1/1999.

цией, внимание уделяется только крупномасштабной коррупции, а поскольку такие дела обычно вызывают глубокие политические противоречия, появляется высокий риск политизации судебного процесса. Пример Венгрии также свидетельствует о том, что не только для инициирования борьбы с коррупцией и отмыванием денег, но и для ее успешного ведения необходима политическая воля. Судебные преследования, своевременные и беспристрастные судебные разбирательства, а также санкции, направленные на повышение риска, ясно сигнализируют о том, что на терпимое отношение к коррупции рассчитывать не стоит.

Ограничения, связанные с использованием политики борьбы с отмыванием денег в целях предотвращения коррупции

Существует ряд ограничений для применения норм по борьбе с отмыванием денег в качестве средства сдерживания коррупции в том смысле, как она определена в этой книге, т. е. использования государственных средств в целях личного обогащения. Прежде всего нормы по борьбе с отмыванием денег не являются специфическими для коррупции и направлены на предотвращение широкого класса преступлений, связанных с перемещением крупных денежных сумм. Хотя под такое определение вполне подходит крупномасштабная коррупция со стороны политических лидеров, коррупционные проявления в своей массе значительно мельче. В одних странах даже случаи коррупции среднего масштаба считаются недостаточно значимыми, чтобы тратить на их расследование или сбор доказательств и без того скудные ресурсы. В других странах судебное преследование мелкой коррупции влечет наложение незначительных взысканий, на фоне которых наказание за отмывание денег кажется непропорционально суровым и отбивает охоту применять закон, особенно при наличии местных и культурных различий в определении коррупции.

Другое ограничение норм по борьбе с отмыванием денег, особенно глобальных норм, заключается в том, что их эффективность зависит от контролеров низового уровня. Иными словами, опыт и позиция контролеров являются критическим фактором успеха. Для эффективной реализации мер по борьбе с отмыванием денег необходимо, чтобы они, т. е. значительная часть общества в наши дни, видели возможную связь между коммерческой операцией и актом коррупции, имели мотивы для подачи отчета о подозрениях или боялись санкций за непредставление отчета. Одним из побочных эффектов такой зависимости может быть создание условий для еще большего распространения коррупции в финансовых институтах или среди самих контролеров.

Третье ограничение состоит в том, что правила борьбы с отмыванием денег направлены в большей мере на выявление взяточников, а не взяткодателей. Обязательной системы контроля отмывания денег в критической точке — внутри организации, совершающей акт коррупции, не существует. Это особенно важно для крупных организаций со сложными финансовыми департаментами и международными операциями, которые имеют ресурсы, возможности и опыт, чтобы создать развитые системы контроля коррупции, но, несмотря на законы

о защите информаторов, могут не считать своей обязанностью предотвращать коррупцию при преследовании собственных узких экономических интересов (в отличие от растраты).

На уровне глобальной политики можно ожидать, что повышение барьеров для отмывания денег в развитых странах приведет к повышению стоимости этой операции. Другими словами, отмывание денег продолжится, однако через более сложные и затратные механизмы. Кроме того, когда в крупномасштабной коррупции (включая растрату, незаконную торговлю и другие серьезные преступления) замешаны руководители государства или члены их семей, не понятно, каким национальным или иностранным институтам можно передавать информацию, не опасаясь репрессий, или кто достаточно заинтересован в принятии серьезных действий. Национальное подразделение финансовой разведки, как и большинство национальных следственных и судебных органов, оказывается бессильным, когда дело доходит до элиты даже при отсутствии неприкосновенности в связи со служебными преступлениями. В результате возникает порочный круг и ситуация, в которой чем более коррумпирована политическая власть и государственная машина, тем сложнее создать условия для эффективного использования мер по борьбе с отмыванием денег.

Чтобы разорвать порочный круг коррупции, необходимо обеспечить защиту тех, кто сообщает о фактах коррупции и отмывания денег и занимается их расследованием. Возможности банков стран ОЭСР ограничены даже при наличии доброй воли. Так, Федеральная банковская комиссия Швейцарии, используя информацию комитета по расследованию коррупции в рамках программы ООН «Нефть в обмен на продовольствие» в Ираке (см. пример 12.6), пришла к выводу, что банки проводили процедуру «дью дилидженс» на должном уровне

Пример 12.6. Программа «Нефть в обмен на продовольствие» в Ираке

Для облегчения положения иракцев, страдающих от эмбарго, которое было наложено международным сообществом на экспорт иракской нефти в 1990-х гг. после вторжения Ирака в Кувейт, ООН запустила программу, позволяющую продавать определенное количество сырой нефти на международных рынках. Доходы от продажи этой нефти предназначались для закупки продовольствия и товаров первой необходимости, поставлявшихся жителям Ирака. Справедливую рыночную цену, по которой могла продаваться иракская нефть, определяла ООН, однако покупателей выбирало правительство Ирака.

При осуществлении этих операций довольно часто покупатели, выбранные иракским правительством, не имели ни необходимых для приобретения нефти финансовых ресурсов, ни опыта торговли нефтью. Они просто договаривались с действующими нефтяными трейдерами, которые покупали иракскую нефть за свой счет, но от имени утвержденных покупателей. В целях финансирования таких операций банки открывали кредитные линии от имени утвержденных покупателей в пользу ООН, но под финансовую ответственность своих клиентов — нефтяных трейдеров. Именно они считались держателями контрактов, которых банки должным образом идентифицируют и знают.

Практика работы с «держателями контрактов» довольно распространена в нефтяной торговле, где у нее есть законная коммерческая цель. Например, в группе торговых компаний одни предприятия занимаются поиском возможностей купли-продажи, а другие — финансированием заключенных сделок. Кроме того, информация, находящаяся в настоящее время в распоряжении Федеральной банковской комиссии Швейцарии, свидетельствует о том, что такая практика не мешала ООН полностью получать установленную ею цену. Таким образом, по данным Федеральной банковской комиссии Швейцарии и информации, доступной банкам в то время, операции с нефтью, финансируемые швейцарскими банками, соответствовали деловой практике и в целом не требовали проведения более детальной процедуры «дью дилидженс».

при финансировании нефтяных контрактов и не имели доступа к информации, позволяющей заподозрить связь некоторых контрактов с выплатой взятки, «так называемых комиссионных», иракским чиновникам (SFBC, 2005).

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ

С учетом перечисленных выше ограничений можно порекомендовать ряд шагов, позволяющих повысить эффективность мер по борьбе с отмыванием денег в отдельно взятых странах.

Разработка ясных базовых правил

Повышение образовательного уровня законодателей принципиально важно для правильной постановки политических целей, в число которых входит создание систем контроля, направленных на борьбу с отмыванием денег, как части антикоррупционного пакета. Для точной и эффективной трансформации целей в законы разработчикам необходимо встраивать законопроекты в правовую и институциональную структуру страны (а не стараться создать «универсальную» модель). Наличие ясных базовых норм приемлемого и неприемлемого поведения в сочетании с ясными санкциями за неприемлемое поведение позволяет регулирующим органам выбирать подходящие инструменты воздействия на целевые группы и целевое поведение. Доклады FATF, Всемирного банка и МВФ дают хороший набор рекомендаций по решению этих проблем. Ратификация Конвенции ООН против коррупции, существенными элементами которой являются борьба с отмыванием денег и возврат активов, должна подкрепить эти рекомендации. Соблюдение рекомендуемых режимов свидетельствует о понимании не только того, что поддержка отмывания коррупционных доходов неприемлема сама по себе, но и того, что несоблюдение не идет на пользу руководителям государства и обществу.

Системы контроля, правоприменение и санкции

Реализация эффективного режима борьбы с отмыванием денег обычно требует значительных ресурсов. Системы контроля эффективны лишь в той мере, в какой эффективны люди, которые применяют их и осуществляют надзор. Это практически неизбежно ведет к значительным вложениям в обучение следователей, обвинителей и судей. Преимущество, даваемое расширением возможностей обнаружения, теряется очень быстро, если оно не подкрепляется преследованием, привлечением к ответственности и наказанием правонарушителей.

Обвинить кого-то в отмывании денег очень сложно, в частности, в запутанных делах. В дополнение к недостаточной подготовке государство далеко не всегда может противопоставить защите равное по качеству обвинение, особенно когда дело касается международных компаний, которым есть что терять. В таких случаях можно использовать несколько стратегий. Государства, расследующие дела, в которых деньги перетекают в более развитые иностранные юрисдикции, могут попытаться представить этим юрисдикциям доказатель-

ства, подкрепляющие запрос на экстрадицию. Другой подход заключается в отделении денег от осуждения виновного в уголовном порядке. Таким путем идут в Ирландии, Великобритании и США — перспектива не получить ничего снижает заинтересованность преступников. Одна из проблем, которая возникает при декларировании активов политиков до их назначения на должность, — возможность завышения размера активов (и представление их как наследуемая семейная собственность), с тем чтобы дальнейшие приобретения не были заметными. Если возможно осуждение в уголовном порядке, то санкции необходимо тщательно взвесить, чтобы они отражали важность отмывания денег и коррупции по отношению к другим преступлениям.

Некоторые режимы борьбы с отмыванием денег используются для того, чтобы усилить наказание, налагаемое на предикатного правонарушителя, и принудить его к сотрудничеству с обвинителем. До настоящего времени режимы борьбы с отмыванием денег привели к аресту всего нескольких специалистов по отмыванию денег и высокопоставленных преступников. В Европе было возбуждено несколько исков против таких представителей профессионального сообщества, как адвокаты, а также против банкиров, хотя чаще применялись регуляторные санкции, а не уголовные наказания.

Институциональная архитектура и международные соглашения

В странах с серьезными коррупционными проблемами уровень развития правовой, финансовой и административной систем не всегда соответствует тому, что требуется для разработанных средств борьбы с отмыванием денег. Чтобы системы контроля были эффективными в развивающихся странах, необходимо принимать во внимание существование совершенно других систем осуществления платежей. Примерами могут служить альтернативные платежные системы, которые играют принципиально важную роль в обеспечении финансовой устойчивости и честности в регионах с низким уровнем развития правоохранительных органов²⁷. Закрывание таких систем на том основании, что они нарушают нормы по борьбе с отмыванием денег, является очень слабым инструментом сокращения коррупции и может привести к экономическим трудностям в результате нарушения в значительной мере легального движения средств.

Таким образом, в странах с ограниченными возможностями, где правовая, финансовая и административная системы не слишком развиты, реформы, направленные на борьбу с отмыванием денег, чаще всего концентрируются, например, на работе с наличными деньгами и электронных переводах²⁸. В странах, где эти системы более развиты, акцент обычно делается на мониторинге сложных финансовых продуктов и дорогостоящих товаров. Все юрисдикции должны контролировать денежные переводы и другие операции с участием крупных сумм с целью выявления фальсификации счетов, включая счета за непонятные консультационные услуги и трудно контролируемые технические компоненты, и простой контрабанды компактных предметов высокой стоимости, например драгоценных камней.

Повышение эффективности мер по борьбе с отмыванием денег в широком плане касается набора необходимых институтов, их укомплектования персона-

лом и уровня развития. При создании таких институтов ключевой проблемой является устойчивость и способность поддерживать преобразования на протяжении жизни нескольких поколений в постоянно меняющихся условиях.

Успешный режим борьбы с отмыванием денег редко бывает результатом усилий одного агентства или даже межведомственного органа. Он неизменно требует сотрудничества множества государственных агентств и организаций частного сектора, включая полицию, налоговые органы, службу безопасности, таможенную службу, подразделения финансовой разведки, регулирующие органы, представителей регулируемых отраслей и судебной системы.

Более того, следует учитывать рост числа негосударственных участников процесса возврата доходов от коррупции, выступающих от имени собственника (например, охранных фирм, адвокатов, консультантов по несостоятельности и ликвидаторов, рейтинговых агентств), которые могут быть как потенциальными союзниками, так и потенциальными создателями барьеров на пути национальных и международных инициатив. При отсутствии координации у представителей государственного и частного сектора очень мало шансов на создание единой национальной системы борьбы с отмыванием денег. Координация — это важнейший фактор, который лучше всего реализуется на национальном уровне, например через комиссию по борьбе с отмыванием денег. Она также повышает вероятность раскрытия определенных преступлений, включая коррупцию, которые создают потребность в отмывании денег.

Возможности

Принятие законов о борьбе с отмыванием денег и создание аппарата для контроля их соблюдения являются необходимыми, но недостаточными условиями достижения прогресса. Еще одно необходимое условие — привлечение достаточного числа компетентных специалистов, а также финансовых и технических ресурсов, которые позволят выполнять возложенные на специалистов функции на высоком уровне. Повышение возможностей финансовой разведки и следственных органов ведет к тому, что следователи начинают лучше работать не только с коррупционными проявлениями, но и с другими проблемами отмывания денег. Этого, однако, не происходит в тех случаях, когда не хватает ресурсов на местном уровне, когда недостаточно компетентны обвинители и отсутствует независимость, особенно если расследование затрагивает высших чинов действующей администрации.

Подразделения финансовой разведки и, в некоторых странах, независимые антикоррупционные комиссии являются официальными институтами, отвечающими за реализацию антикоррупционных мер и мер по борьбе с отмыванием денег. Более 100 национальных подразделений финансовой разведки отвечают критериям FATF по приему, анализу и обработке отчетов, включая отчеты о подозрительной деятельности, представляемые регулируемыми организациями²⁹. Национальное законодательство дает подразделениям финансовой разведки право обмениваться отчетами о подозрительной деятельности и другой связанной с ними информацией. Несмотря на очень разную организационную структуру и подчиненность (одни входят в министерства финансов, другие —

в состав полиции и центральных банков), подразделения финансовой разведки, опираясь на процедуры FATF и другие международные нормы по борьбе с отмыванием денег, выявляют средства и восстанавливают аудиторский след для его использования в качестве свидетельства против подозреваемых.

Многие развитые страны, в частности бывшие британские колонии, создали независимые антикоррупционные комиссии, которые ревностно защищаются от любых посягательств на свой статус со стороны правительств. Однако такие комиссии нередко имеют небольшие бюджеты, которые ограничивают не только поездки персонала по стране и за рубеж, но и международные телефонные разговоры и факсы, необходимые при расследовании крупных дел по отмыванию денег. Случаются также и трения между комиссиями и главным обвинителем, согласие которого необходимо для предъявления обвинения в коррупции и у которого может не хватить опыта или независимости для преследования высокопоставленных чинов³⁰.

СИГНАЛЬНЫЕ ИНДИКАТОРЫ

Компании финансового сектора и регулирующие органы развернули масштабную и дорогостоящую инициативу по определению сигнальных индикаторов, которые должны привлекать внимание к признакам преступлений, подлежащих предотвращению. В некоторых случаях сигналы могут подавать специальные программные средства. До настоящего времени эта инициатива была направлена главным образом на преобладающие преступления, а не на крупномасштабную коррупцию и финансирование терроризма, несмотря на настоятельную потребность в сигнализаторах коррупции.

Калибровка сигнальных индикаторов для предотвращения их чрезмерной или недостаточной чувствительности также является проблемой. Слишком большое количество отчетов ведет к бесполезной трате дефицитного времени на расследование фактов, которые не связаны с отмыванием денег (или доходов от коррупции). Чем более дефицитны следственные ресурсы, тем больше сил направляется на обработку, а не на расследование.

Ниже приведен краткий перечень сигнальных индикаторов, используемых подразделениями финансовой разведки и банками для выявления деятельности, потенциально связанной с отмыванием денег (Howell, 2006, appendix 4). Некоторые из этих индикаторов подходят в определенной мере для случаев коррупции. Не следует забывать, что поведение, считающееся «нормальным» в одной стране, может быть «подозрительным» в другой. Например, резиденты развивающихся стран и многих стран с переходной экономикой обычно намного шире используют наличные деньги, чем граждане развитых стран, особенно США. Это культурное различие нередко приводит к спорам относительно того, что следует считать «подозрительным» поведением.

Использование наличных денег

- Расчеты по счетам между несвязанными компаниями, осуществляемые наличными деньгами или электронными переводами.

- Платежи размером чуть ниже порога для подачи отчета об операции с использованием мелких купюр при почтовых переводах, расчетах за авиабилеты, гостиницы и потребительские товары.
- Частое внесение наличных денег на депозитный счет или вложение крупной суммы наличными.
- Требование исключения из правил при размещении на депозите наличных денег и денежных эквивалентов.
- Использование банкнот политическими деятелями.
- Частый размен крупных банкнот на мелкие политическими деятелями.
- Многократное использование банкомата с функцией приема денег для пополнения депозита или приобретение дорожных чеков на суммы чуть ниже пороговой.
- Многократные денежные переводы в пользу иностранных банков или компаний или с их стороны.
- Многократные денежные поступления или платежи со стороны клиента, который обычно получает чеки или банковские переводы.
- Неожиданные перерывы в снятии средств с банковских счетов.
- Неожиданное увеличение депозитов или снимаемых сумм, объясняемые, например, «участием в лотерее».

Знание бизнеса

- Создание бизнеса в отсутствие реального знания сектора.
- Операции не имеют делового смысла, четкой стратегии или не соответствуют целям клиента.
- Высокий оборот средств, низкий риск или его отсутствие без очевидной деятельности.
- Безразличие к высокому риску и высоким транзакционным издержкам.
- Купля-продажа высокорискованных ценных бумаг (законная деятельность, однако связанная с мошенничеством).
- Сделки в высокорискованных областях без видимого смысла.
- Многократные операции с суммами чуть ниже порога для представления отчета.
- Частое получение электронных переводов, которые снимаются с помощью чека или дебетовой карты без очевидной деловой цели.
- Неожиданный крупный платеж за границу или из-за рубежа без очевидной причины.
- Переводы в пользу несвязанных третьих сторон.
- Размещение на депозите крупной суммы для определенной цели с неожиданным использованием на другие цели без каких-либо объяснений.
- Неоправданно сложные распоряжения.

- Несовместимость операций по счетам в плане размера, назначения, периодичности, особенно в случае международных переводов.
- Несоответствие бизнеса бизнесу других организаций сходного размера в той же отрасли.
- Смешивание личных и корпоративных средств.
- Попытки избежать учета или выполнения требований по представлению отчета.
- Запрос на выполнение операции без документации, необходимой в соответствии с обычными требованиями.

Знание клиента

- При установлении контакта дается ссылка на имя старого клиента, однако у этого клиента изменился адрес и он недоступен.
- Адрес компании совпадает с адресом обслуживающей компании или агента.
- Документы, удостоверяющие личность, выданы в другой стране, особенно в экзотической, предъявляется дипломатический паспорт или ксерокопия документов (с извинениями или без извинений).
- Неготовность, нежелание или неспособность предоставить информацию и поддающиеся проверке документы о себе, компании, ключевых представителях, собственниках или лицах, осуществляющих контроль, или бизнес-план.
- Ложные или вводящие в заблуждение заявления (или отсутствие заявлений) о происхождении средств, особенно после прямого запроса.
- Клиент проявляет необычный интерес к требованиям по борьбе с отмыванием денег и процедурам представления отчетов о подозрительных операциях при обсуждении принадлежности и характера бизнеса, источника активов.
- Негативная информация при наведении справок о клиенте и его связях.
- Уклончивость при ответе на вопрос о связях с подозрительной стороной сделки.
- Необычное или подозрительное удостоверение личности или документация по бизнесу.
- Бизнес, якобы являющийся результатом конфиденциального соглашения с известной компанией, государственным ведомством или известным состоятельным лицом.
- Бизнес финансирует конкретную благотворительную акцию.
- Открытие множества счетов на одно и то же имя.
- Предоставленная информация противоречит обычной деловой практике.
- Бизнесом управляет лицо, имеющее доступ к инсайдерской информации о высокодоходном рынке.

Сигнальные индикаторы в страховании

- Запрос на неподходящий продукт без веских оснований.
- Повышенный интерес к условиям аннулирования договора или возврата суммы при его досрочном расторжении, а не доходности.
- Запрос на предоставление возможности увеличивать размер небольших полисов или операций с регулярными платежами путем единовременного внесения крупной суммы.
- Принятие невыгодных условий, касающихся состояния здоровья или возраста.
- Контракт на страхование жизни сроком менее трех лет.
- Запрос, сделанный через неизвестного брокера или брокера из региона с сомнительной репутацией.
- Первый платеж поступает с иностранного банковского счета, особенно из стран с жестким регулированием.
- Приобретение страховых продуктов с использованием чека третьей стороны.
- Использование контрактной гарантии, требующей осуществления трансграничного платежа.
- Частая смена бенефициариев.
- Попытка заимствовать максимально возможную сумму под полис с однократной уплатой премии вскоре после его приобретения.
- Клиент отказывается от инвестиции или страхования вскоре после приобретения, особенно если возмещение выплачивается третьей стороне.

Оценка прогресса

Вклад в успешную реализацию мер по борьбе с отмыванием денег вполне можно охарактеризовать и измерить. Это позволяет установить пороги адекватности и неадекватности и оценить ситуацию в любой стране. Вслед за этим можно осуществлять мониторинг изменения состояния страны (или ключевых институтов) во времени или относительно сопоставимых стран по одним и тем же критериям. Оценка ситуации в стране также помогает выявить пробелы, требующие устранения, и определить необходимые затраты. Это дает возможность направить ресурсы туда, где они дадут наибольший эффект.

Определение критериев измерения, однако, само по себе не повышает эффективность. Необходимо создать систему мониторинга, которая свяжет эффективность реализации мер с их воздействием на отмывание денег и коррупцию. Вместе с тем индикаторам, позволяющим оценивать такое воздействие и взаимосвязь мер по борьбе с отмыванием денег со сдерживанием коррупции, уделялось недостаточное внимание. Индикаторы, способные демонстрировать результаты, очень важны с учетом высокой стоимости реализации мер по борьбе с отмыванием денег.

В конце XX в. связь между антикоррупционными усилиями и разработкой систем по борьбе с отмыванием денег была довольно ограниченной. В результате череды крупных скандалов в конце 1990-х гг., в частности, с участием Сани Абачи из Нигерии, финансовые институты (особенно те, что занимаются управлением активами состоятельных лиц) и другие регулируемые организации стали использовать широкие, как правило, публичные, базы данных для проверки своих клиентов, а частные следователи начали проверять связи бизнесменов с общеизвестными «представителями организованной преступности» и террористами³¹.

На стороне правительств произошел значительный сдвиг в направлении формирования инфраструктуры, которая поддерживает уголовное преследование отмывания денег и в меньшей степени расследование и снижение мотивации правонарушителей и ключевых участников сетей прачечных, а также создания общих процедур оказания взаимной правовой помощи и принятия мер по отчетам о подозрительной деятельности как на местном, так и на международном уровне. Лица, предлагающие и принимающие взятки и другие коррупционные выплаты, сталкиваются с ростом риска обнаружения в условиях, когда расследование одного из элементов схемы отмывания денег способно привести к серьезным последствиям для всех участников. Задача состоит в извлечении уроков из тех дел, которые были расследованы, а также в совершенствовании механизмов борьбы с отмыванием денег в развивающихся и развитых странах с целью сокращения, а возможно, и искоренения, средне- и крупномасштабной коррупции и более полного возврата похищенных активов.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Создание культуры поддержания честности, прозрачности и подотчетности помогает бороться со всеми формами коррупции. Крупномасштабная коррупция ведет к появлению атмосферы безнаказанности и оказывает колоссальное воздействие на оценку коррупции в стране со стороны международной общественности. Политические лидеры, которые получили право принимать решения от имени народа, но вместо этого скрывающиеся от правосудия с миллионами долларов, лишают правительство доверия. Отсутствие уверенности в правительстве и судебной системе приводит к политической, а также к экономической нестабильности или, как минимум, к потере доверия со стороны иностранных инвесторов, к сужению круга деловых людей, готовых вкладывать средства в стране. Соблюдающие закон инвесторы не могут конкурировать с компаниями, поддерживаемыми незаконными инвестициями. Восприятие страны как места, где допускается отмывание денег, создает репутационный риск. Потенциально результатом такого риска могут быть макроэкономические перекосы, нерациональное распределение капитала и ресурсов, повышение рисков финансового сектора страны, потеря доверия к национальному финансовому сектору и международной финансовой системе³².

Разгул безнаказанности в стране приводит к поправлению принципа верховенства закона. Хорошее управление требует прозрачности, предсказуемости и верховенства закона. Отмывание денег — один из механизмов, позволяющих

преступникам избегать ответственности за свое коррупционное поведение. Именно по этой причине в антикоррупционных программах необходимо предусматривать не только усилия на местном уровне, направленные на ограничение возможностей коррупционного поведения, но и международные механизмы, позволяющие выявлять действия по сокрытию доходов. В одних государствах прозрачность в сфере коммерции — всего лишь поле для поиска возможностей вымогательства. В других — отчеты о подозрительной деятельности помогают заинтересованным сторонам выявлять связь корпоративных платежей с коррупционерами и способствуют как минимум идентификации доходов от коррупции и активов лиц, подозреваемых в коррупции, которые затем могут быть заморожены и при наличии законных оснований возвращены.

Меры по борьбе с отмыванием денег могут помочь в раскрытии предикатных преступлений, особенно когда финансовые институты выполняют требования в отношении знания клиентов. Например, банки, соблюдающие эти требования (включая выявление и проверку личности бенефициарных собственников компаний) и представляющие отчеты о подозрительных финансовых операциях, могут помочь в борьбе с незаконной вырубкой леса (Setiono and Husein, 2005). Учитывая, что незаконная вырубка обычно связана с подкупом чиновников, проведение углубленной процедуры «дью дилидженс» при работе, например, с политическими деятелями повышает вероятность выявления незаконной деятельности. Другие нормы, в том числе касающиеся ареста и конфискации доходов от преступной деятельности, а также возможности официального и неофициального международного сотрудничества и взаимной правовой помощи, предусмотренные законами о борьбе с отмыванием денег, значительно повышают эффективность борьбы с незаконными вырубками и другими преступлениями в сфере эксплуатации лесных ресурсов. Используя эти и другие инструменты, страны могут формировать специальные группы следователей и обвинителей для работы с крупными делами по незаконной вырубке леса с вовлечением отмывания денег и коррупции.

Банковский контроль за клиентами — политическими деятелями может способствовать прекращению дальнейшей коррупционной деятельности, особенно если такой контроль распространяется как на отечественных, так и иностранных чиновников. Решения об обслуживании политических деятелей должны приниматься на более высоком уровне, чем в случае рядовых клиентов. Вместе с тем коррумпированные кассиры банков, менеджеры по работе с клиентами и другие работники банка, участвующие в процессе, могут препятствовать раскрытию случаев отмывания денег. Эти ключевые игроки должны в результате информирования и обучения уметь идентифицировать, представлять отчеты и расследовать факты, подозрительные с точки зрения отмывания денег. Они должны также понимать свою ответственность в случае неисполнения предъявляемых требований. Важно отметить, что преступники могут попытаться установить связь с некоторыми из этих профессионалов в качестве меры противодействия системам контроля, т. е. попытаться коррумпировать сами институты, которые призваны препятствовать отмыванию денег. Некоторым банкам пришлось выплатить штраф за отсутствие необходимых средств контроля для выявления случаев отмывания денег. Так, Bank of Ireland был оштрафован

на £375 000 в 2004 г. за необнаружение неправомерного использования банковских чеков в одном из своих отделений в нарушение норм по борьбе с отмыванием денег (Financial Services Authority, 2004). Другой пример — Arab Bank, который был оштрафован на \$24 млн за отсутствие в его нью-йоркском отделении систем контроля за электронными переводами (U.S. Department of the Treasury, 2005).

В дополнение к этому многие транснациональные компании заботятся о том, чтобы их зарубежные офисы действовали в соответствии с антикоррупционными стандартами. Было бы хорошо, если бы все международные компании, а не только финансовые институты приняли программы соблюдения требований и профессиональной этики. Банки, страховые компании, дилеры по ценным бумагам, адвокаты, агенты по недвижимости и многие другие финансовые и нефинансовые организации и представители профессиональных сообществ рискуют стать жертвами злоупотреблений со стороны преступников и поэтому должны принимать необходимые меры профилактики против отмывания денег. Частный сектор может также помочь в повышении информированности публики о важности этих вопросов и продемонстрировать выгоды от создания жесткой системы борьбы с отмыванием денег. Активное правоприменение может сочетаться с более высоким уровнем саморегулирования частного сектора. Однако такое правоприменение требует эффективной судебной системы и прокуратуры, а также сотрудничества с иностранными правительствами.

В настоящее время существует множество законодательных актов и международных конвенций, объявляющих взяточничество преступлением. В их число входят Конвенция ОЭСР о противодействии подкупу, Межамериканская конвенция против коррупции, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы, директива ЕС «О совместных мероприятиях» от 22 декабря 1998 г. относительно коррупции в частном секторе, Конвенция ЕС о борьбе против коррупции с участием должностных лиц европейских сообществ или стран-членов, директива Совета Европы о предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег и финансирования терроризма и Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ. Дача взятки в большинстве стран является преступлением, и все больше стран признают преступным деянием фиктивные записи в учетных регистрах компаний. Фиктивные записи очень часто используются в целях получения средств для финансирования взяточничества. Правоприменение необходимо с обеих сторон, если мы хотим, чтобы не только физические лица, но и наделенные властью политики и компании действовали в равных условиях. Только в этом случае может расти доверие и расширяться сотрудничество с правоохранительными органами при расследовании фактов коррупции и отмывания денег.

Что следует делать правительствам для достижения более значительной синергии борьбы с отмыванием денег и борьбы с коррупцией? Во-первых, при оценках результатов борьбы с коррупцией и отмыванием денег необходимо учитывать все меры, принятые и в одной, и в другой области. Например, совместные оценки FATF/FSRB и Всемирного банка/МВФ могут учитывать эффект от антикоррупционных законов и их влияние на реализацию мер

по борьбе с отмыванием денег в юрисдикции. Понимание процесса превращения коррупционных доходов в законные средства является центральным моментом понимания причин безнаказанности. Во-вторых, национальное законодательство о борьбе с отмыванием денег необходимо привести в соответствие рекомендациями FATF. В-третьих, страны должны проводить свои собственные оценки уязвимостей для отмывания денег и коррупции, в частности определять их виды, масштабы и места концентрации, а также вырабатывать активные национальные стратегии и устанавливать приоритеты для правоохранительных органов на основе этих оценок, а не исходя из обычного круга подозреваемых. В-четвертых, члены антикоррупционных комиссий, сотрудники прокуратуры и судьи должны пройти подготовку в области национального и международного законодательства об отмывании денег и механизмов запрашивания международной помощи. Необходима специальная подготовка в сфере идентификации и мониторинга движения незаконно полученных доходов за рубежом, применения процедур замораживания, конфискации и репатриации активов. Также важна общая и специальная подготовка парламентариев, представителей прессы и общественности в области взаимосвязи коррупции и отмывания денег. В-пятых, для поддержки расследований и судебного преследования необходимо обеспечить межведомственное и междисциплинарное сотрудничество внутри правительства в сочетании с адекватным надзором. В-шестых, для борьбы с коррупцией и отмыванием денег требуется глобальное, региональное, субрегиональное и двухстороннее сотрудничество судебных и правоохранительных органов³³, подразделений финансовой разведки и регулирующих органов в сфере финансов. В-седьмых, следователи, обвинители и судьи должны иметь возможность применения методов финансового расследования, созданных для борьбы с отмыванием денег, и технической поддержки в делах, связанных с судебным преследованием крупномасштабной коррупции. В-восьмых, результаты такого судебного преследования должны хорошо освещаться в средствах массовой информации для укрепления уверенности общества в действенности законов. В-девятых, необходимо активно добиваться возврата коррупционных доходов и их прозрачного использования для выплаты компенсаций пострадавшим или в интересах общества. И наконец, действия обеих сторон (взятокодателя и взяточника) будут с большей вероятностью привлекать одинаковое внимание при наличии свободной прессы, независимых судей и многообразия политических форм. Вряд ли стоит сомневаться в том, что развитые и развивающиеся страны смогут реализовать меры по борьбе с отмыванием денег, которые осложнят жизнь и взятокодателям, и взятокополучателям.

КОММЕНТАРИИ

1. Настоящая глава не касается проблем взаимосвязи отмывания денег и финансирования терроризма.
2. Доходы поступают от предикатных преступлений, в число которых входят мошенничество, коррупция и взяточничество; организованная преступность; торговля людьми и наркотиками; экологические преступления (такие как незаконная вырубка леса). Отмывание денег — самостоятельный

вид преступления, за который лицо может быть осуждено, даже если оно не совершало предикатных правонарушений.

3. Reuter and Truman (2004). Международная группа по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF) и ряд стран-членов пытались оценить размах операций по отмыванию денег, но у них ничего не получилось. Им не удалось прийти к единому мнению относительно методологии и подходов к оценке движения денег на различных этапах процесса отмывания.
4. Иногда деньги отмываются через брокерские фирмы, страховые компании, системы денежных переводов, агентов по недвижимости, адвокатские и бухгалтерские фирмы. По одной из оценок (Levi and Reuter, 2006), только доходы на уровне \$50 000 в год и выше реально заставляют правонарушителей идти на отмывание денег, т. е. предпринимать нечто большее, чем размещение денег на банковском счете от своего имени. Вместе с тем эта оценка опирается лишь на данные по богатым странам ОЭСР, где номинальная и реальная стоимость жизни и доходы высоки. Можно предположить, что для тех, кто пытается избежать демонстративного потребления в развивающихся странах, уровень криминального дохода, при котором требуется отмывание денег, должен быть ниже, чем в странах ОЭСР.
5. См. http://www.worldpress.org/specials/euro/1119web_Helsinki.htm и FATF Typologies Report 2001–2002, pages 21–23. <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/29/35/34038006.pdf>.
6. Требования по представлению отчетов о подозрительных операциях и созданию подразделений финансовой разведки можно считать наиболее важной и инновационной частью рекомендаций FATF: 40 Recommendations on Money Laundering.
7. Финансовые институты определяются в глоссарии рекомендаций FATF+40 как организации, занимающиеся одним или несколькими из 13 указанных видов деятельности или операций. <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/46/48/34274813.PDF>.
8. В международной банковской, бухгалтерской и адвокатской деятельности концепции «национальный» и «иностранный» иногда трудно определить, поскольку контроль может осуществляться как на уровне группы в целом, так и на местном уровне.
9. Важно понимать разницу между предикатным преступлением и отмыванием денег. Отмывание денег может преследоваться как самостоятельный вид преступления, только если оно будет выделено в отдельный вид уголовных правонарушений. FATF в своей Рекомендации 1 устанавливает, что «страны должны применять определение преступной деятельности, связанной с отмыванием денег, ко всем серьезным правонарушениям с целью охвата предельно широкого набора предикатных правонарушений. Предикатные правонарушения можно описать путем указания всех правонарушений или порога, связанного либо с категорией серьезных правонарушений, либо с наказанием в виде заключения под стражу, применимым к предикатному правонарушению (пороговый подход), или перечня предикатных правонарушений, или путем использования сочетания этих подходов». <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF>.

10. Определение политических деятелей не распространяется на лиц среднего и более низкого уровня в этой категории; см. <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567>. PDF. Международные банки разработали ряд руководств, объясняющих, как отделить политических деятелей от других лиц; см. также «Wolfsberg Frequently Asked Questions on Politically Exposed Persons» на сайте <http://www.wolfsberg-principles.com/faqpersons.html> и «Wolfsberg AML Principles for Correspondent Banking», Principle 4: Risk-Based Due Diligence, <http://www.wolfsberg-principles.com/corresp-banking.html>. Некоторые фирмы рассылают списки идентифицированных политических деятелей финансовым институтам и таким образом помогают им проводить процедуру «дью дилидженс» в отношении клиентов.
11. Банк-оболочка — это банк, не имеющий физического присутствия в юрисдикции, где он был учрежден, и не связанный с регулируемой финансовой группой. См.: FATF (2003).
12. Закон США «Об объединении и усилении Америки путем создания соответствующих механизмов, необходимых для борьбы с терроризмом» 2001 г. (The Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act — USA PATRIOT Act), PL 107–156, 2001 HR 3162, статья 319. Министерство юстиции США использовало статью 319 в нескольких крупных делах. Одним из примеров является дело Гибсона: 18 января 2001 г. Большое федеральное жюри признало Джеймса Гибсона виновным в правонарушениях, включающих заговор с целью отмывания денег, а также почтового и электронного мошенничества. Гибсон обманул своих клиентов путем мошеннического структурирования расчетов. Затем он скрылся в Белизе и разместил часть своих доходов в двух местных банках. После принятия закона USA PATRIOT Act в соответствии со статьей 319 на корреспондентский счет белизского банка в США был наложен арест, а украденные средства были возвращены. См. Department of Justice (2004).
13. Деловые связи с родственниками или партнерами политических деятелей связаны с таким же репутационным риском, как и связи с самими политическими деятелями.
14. Первоначально в ассоциации участвовали 11 банков: ABN AMRO, Barclays Bank, Banco Santander Central Hispano, S.A., The Chase Manhattan Private Bank, Citibank, N. A., Credit Suisse Group, Deutsche Bank AG, HSBC, J. P. Morgan, Société Générale, и UBS AG. Их число выросло до 12 после присоединения Bank of Tokyo, Mitsubishi UFJ.
15. В состав Вольфсбергских принципов борьбы с отмыванием денег при обслуживании состоятельных клиентов входят: «1. Процедура принятия клиента: общие положения. 2. Процедура принятия клиента: ситуации, требующие дополнительной проверки/внимания. 3. Обновление клиентских файлов. 4. Действия в случае обнаружения необычной или подозрительной деятельности. 5. Мониторинг. 6. Ответственность за системы контроля. 7. Отчетность. 8. Образование, профессиональная подготовка и информирование. 9. Требования по сохранению записей. 10. Исключения и отклонения от правил. 11. Организация борьбы с отмыванием денег». <http://www.wolfsberg-principles.com>.

16. Результаты последнего анализа см. в «Review of the Suspicious Activity Reports Regime» на сайте http://www.soca.gov.uk/downloads/SOCAtheSARsReview_FINAL_Web.pdf.
17. Если они отвечают определенным критериям компетентности и независимости, то их могут принять в Эгмонтскую группу, в которой в конце 2006 г. было 102 члена, т. е. почти две трети членов ООН.
18. В обвинительном акте Верховного суда Лесото в Масеру по делу *The Crown versus Acres International Limited* утверждалось, что с июня 1991-го по январь 1998 г. Acres перечислила около \$433 000 на счет в швейцарском банке, принадлежавший генеральному директору администрации по развитию высокогорных районов Лесото, и что с 31 января по 3 апреля 1991 г. компания перечислила еще \$165 664 на его швейцарский счет. В результате этого дела в 2004 г. комитет Всемирного банка по санкциям запретил компании Acres участвовать в финансируемых банком строительных проектов в течение трех лет. См.: World Bank (2004).
19. Верховный суд Лесото, дело *The Crown versus Masupha Ephraim Sole*, CRI/T/111/99.
20. В 1997 г. власти Швейцарии начали расследование, связанное с банковскими счетами Соле в Женеве и Цюрихе, после обращения правительства Лесото в Верховный суд Швейцарии с запросом о раскрытии информации по счетам, принадлежавшим Соле.
21. В деле *Marcos and Marcos v Federal Department of police* (1989) ILR 198 суд постановил, что:
«Право главы государства на иммунитет от уголовного преследования... не в полной мере определено в Венской конвенции (о дипломатических отношениях)... однако это не позволяет считать, что тексты конвенций, принятых под эгидой ООН, предоставляют главам иностранных государств меньшую защиту, чем дипломатическим представителям государств, руководимых или по общему признанию представляемых этими главами государств... Статьи 32 и 39 Венской конвенции, таким образом, должны по аналогии распространяться на глав государств».
22. Конвенция Африканского союза о предотвращении и борьбе с коррупцией от июля 2003 г., статьи 16.1 (с) и 19.3.
23. Обсуждение этого вопроса см. в Levi and Reuter (2006, п. 6). Кауфман (Kaufman, 2002, р. 1) утверждает, что «хотя во многих странах отмывание денег в основном по-прежнему осуществляется с использованием официальной банковской системы, значение небанковских финансовых институтов постоянно повышается, в том числе операций с недвижимостью, брокеров по ценным бумагам, производных инструментов, валютного рынка и лизинговых страховых компаний». На наш взгляд, однако, трудно сказать, действительно ли это тенденция (обусловленная предположительно вытеснением из банковского сектора) или результат более пристального внимания к таким каналам и, как следствие, приписывания им большей доли необнаруженных потоков отмываемых денег. Это принципиальный вопрос, если гипотеза вытеснения принимается за основу при выработке политики, однако с учетом неидеальности данных на практике лучше про-

сто учитывать *возможность* существования такого вытеснения и тот факт, что доступные механизмы обнаружения не позволяют выявлять признаки этого вытеснения, несмотря на тщательный контроль систем перевода денег и неофициальных систем передачи ценностей. См. также Maimbo (2003); Maimbo and others (2005); и Maimbo and Passas (2004).

24. Необходимо еще оценить величину коррупционных доходов, которые остаются в развивающихся странах и вкладываются в недвижимость и национальный бизнес.
25. С учетом, конечно, того, что обвиняемые не пользуются иммунитетом глав государств в отношении правонарушений, совершенных во время пребывания в должности, даже если они совершены не при исполнении законных государственных обязанностей. Подобные уголовные и процессуальные иммунитеты более распространены в развивающихся странах, однако встречаются и в развитых странах, если судить по расследованиям случаев коррупции в странах ОЭСР.
26. Такие вопросы, как торговля наркотиками и контрабанда незаконных товаров, упоминаются здесь потому, что эти явления часто связаны с коррупцией.
27. Для описания альтернативных платежных систем используется множество терминов и понятий, включая подпольную банковскую систему и этническую банковскую систему. Географически для обозначения неофициальных платежных систем используются такие названия, как *хавала* (Индия и Ближний Восток), *падала* (Филиппины), *хуэй куань* (Гонконг, Китай), *фей кван* (Таиланд). Альтернативные платежные системы оказывают услуги по неофициальному переводу денег или ценностей параллельно и независимо от официальной банковской системы. См.: World Bank-IMF (2006).
28. См. FATF Revised Interpretative Note to Special Recommendation VII: Wire transfers <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/34/56/35002635.pdf>.
29. Такие подразделения также должны отвечать критериям Эгмонтской группы, неформальной организации подразделений финансовой разведки, «занимающейся [поддержкой] развития подразделений финансовой разведки и сотрудничества между ними в целях борьбы с отмыванием денег и помощи в глобальной борьбе с финансированием терроризма». См.: Egmont Statement of Purpose, 2004, <http://www.egmontgroup.org/>.
30. Это не просто проблема развивающихся стран. Некоторые страны ЕС (и кандидаты на вступление в ЕС) также испытывают трудности, а роль специальных обвинителей и независимых адвокатов в США также заслуживает критики. Существует определенное противоречие между предоставлением политической независимости представителям судебной системы и обеспечением их подотчетности в целях достижения эффективности и честности.
31. Вопрос доступа частного сектора к данным о подозреваемых в файлах разведывательных служб остается нерешенным, поскольку подавляющая часть таких данных остается закрытой.
32. В 2001 г. банк Citigroup оказался замешанным в коррупционном расследовании в отношении одного его состоятельных клиентов, а именно Джозефа Эстрады, свергнутого президента Филиппин. См.: «Through the Wringer,» *The Economist*, April 12, 2001.

33. Например, Международной организации уголовной полиции (Интерпола), Всемирной таможенной организации, а также Европола и Евроюста на уровне Европейского союза.

ЛИТЕРАТУРА

- Burgen, Stephen. 2006. «Pirates of the Mediterranean» (July 30). *The Sunday Times*. http://www.timesonline.co.uk/tol/life_and_style/article690365.ece.
- Camdessus, Michael. 1998. «Money Laundering: The Importance of International Countermeasures.» Address to the Financial Action Task Force Plenary Meeting, Paris, February 10.
- Commission for Africa. 2005. *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*. London: Commission for Africa.
- Dakolias, Maria, and Kimberly Thachuk. 2000. «Attacking Corruption in the Judiciary: A Critical Process in Judicial Reform.» *Wisconsin International Law Journal* 18 (Spring): 353–406.
- Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). 2003. «The Forty Recommendations» (June 20). <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567>. PDF.
- Financial Services Authority (FSA). 2004. «FSA Fines Bank of Ireland 375,000 for Breaches of Anti-money Laundering Requirements.» FSA/PN/077/2004 (February 9). <http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Communication/PR/2004/077.shtml>.
- Goodman, Al. 2002. «Black Money: Spain's 'Euro Effect.' » CNN.com, January 2. <http://archives.cnn.com/2001/WORLD/europe/12/24/spain.black.money/>.
- Howell, J. 2006. *Guide to the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing* Publication 669. Paris: International Chamber of Commerce (ICC).
- Kaufmann, D. 2002. *Governance in the Financial Sector: The Broader Context of Money Laundering and Terrorist Financing*. Washington, DC: World Bank. http://info.worldbank.org/etools/docs/library/108443/aml_Kaufmann.pdf.
- Levi, M., and M. Maguire. 2004. «Reducing and Preventing Organized Crime: An Evidence-Based Critique.» *Crime, Law and Social Change* 41 (5): 397–469.
- Levi, M. and P. Reuter. 2006. «Money Laundering: A Review of Current Controls and Their Consequences.» In *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 34, ed. M. Tonry 289–375. Chicago: University of Chicago Press.
- Maimbo, S. M. 2003. *The Money Exchange Dealers of Kabul: A Study of the Informal Funds Transfer Markets in Afghanistan*. Washington, DC: World Bank.
- Maimbo, S. M., R. Adams, R. Aggarwal, and N. Passas. 2005. *Migrant Labor Remittances in the South Asia Region*. Washington, DC: World Bank.
- Maimbo, S. M., and N. Passas. 2004. «The Regulation and Supervision of Informal Remittance Systems.» *Small Enterprise Development* 14 (1): 53–62.
- Nelen, H. 2004. «Hit Them Where It Hurts Most? The Proceeds-of-Crime Approach in the Netherlands.» *Crime, Law and Social Change* 41: 517–534.
- Passas, N. 2006. *Legislative Guide for the Implementation of the United States Convention against Corruption*. New York: United Nations.

- Reuter, Peter, and Edwin M. Truman. 2004. *Chasing Dirty Money: The Fight against Money Laundering*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Setiono, Bambang, and Yunus Husein. 2005. «Fighting Forest Crime and Promoting Prudent Banking for Sustainable Forest Management — The Anti-Money-Laundering Approach.» Center for International Forestry Research (CIFOR) Occasional Paper 44, Bogor, Indonesia.
- Shleifer, Andrei, and Robert Vishny. 1993. «Corruption.» *Quarterly Journal of Economics* 108 (3): 599–617.
- SFBC (Swiss Federal Banking Commission). 2001. «SFBC Orders Removal of Bank's General Manager: Investigation by Supervisory Authority in Montesinos Case Concluded» (November 13). <http://www.ebk.admin.ch/e/archiv/2001/pdf/m1113-01e.pdf>.
- SFBC (Swiss Federal Banking Commission). 2005. «Report on the Activity of Swiss-Based Banks in the United Nations Oil-for-Food Programme» (October 27). http://www.ebk.admin.ch/e/archiv/2005/20051027/051027_02_e.pdf.
- Swiss Federal Department of Justice and Police. 2000. «Abacha Funds at Swiss Banks.» Report of the Swiss Federal Banking Commission (August). <http://www.ebk.admin.ch/e/archiv/2000/pdf/neu14a-00.pdf>.
- Transparency International. 2005. *Global Corruption Report 2004*. Berlin: Transparency International.
- United Nations. 2004. *United Nations Handbook on Practical Anticorruption Measures for Prosecutors and Investigators, Annex: The Lesotho Corruption Trials: A Case Study*, 136–210. United Nations: Vienna.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 1998. *Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering*. Technical Series Issue 8. New York: United Nations.
- U. S. Department of Justice. 2004. «Report from the Field: The USA PATRIOT Act at Work» (July). http://www.lifeandliberty.gov/docs/071304_report_from_the_field.pdf.
- U. S. Department of Justice. 2005. «International Narcotics Control Strategy Report» (March). <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2005/vol2/html/42382.htm>; http://en.wikipedia.org/wiki/Vladimiro_Montesinos.
- U. S. Department of the Treasury. 2005. «Assessment of Civil Money Penalty.» 2005–2. <http://www.fincen.gov/arab081705.pdf>.
- U. S. Senate Minority Staff of the Permanent Subcommittee on Investigations. 2004. *Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the PATRIOT Act. Case Study Involving Riggs Bank*. Washington, DC, http://www.senate.gov/~govt-aff/_files/ACF5F8.pdf.
- U. S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations. 2005. *Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the PATRIOT Act*. Supplemental Staff Report on U. S. accounts used by Augusto Pinochet. Washington, DC, http://hsgac.senate.gov/_files/PINOCHETREPORTFINALwcharts0.pdf.
- U. S. Senate Subcommittee on Investigations. 1999. «Private Banking and Money Laundering, a Case Study of Opportunities and Vulnerabilities,» <http://>

frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc. cgi? dbname=106_senate_hearings&docid=f: 61699.pdf.

World Bank. 2004. «World Bank Sanctions Acres International Limited.» Press Release 2005/33/S. [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK: 20229958~menuPK: 34463~pagePK: 64003015~piPK: 64003012~theSitePK: 4607,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20229958~menuPK:34463~pagePK:64003015~piPK:64003012~theSitePK:4607,00.html).

World Bank. 2005. «The World Bank Capacity Enhancement Program on Anti-Money-Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Module 1, Workbook.» World Bank, Washington, DC.

World Bank, with cooperation from the Swiss Federal Ministry of Finance. 2006. «Utilization of Repatriated Abacha Loot.» [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/NIGERIAEXTN/0,,contentMDK: 21169888~menuPK: 3287725~pagePK: 141137~piPK: 141127~theSitePK: 368896,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/NIGERIAEXTN/0,,contentMDK:21169888~menuPK:3287725~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:368896,00.html).

World Bank — IMF. 2006. *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism* (Second Edition). Washington, DC: World Bank.

ЧАСТЬ

IV

Проблемы в перспективе

Заключение

Что дальше?

ЭДГАРДО КАМПОС, САНДЖАЙ ПРАДХАН
И ФРАНЧЕСКА РЕКАНАТИНИ

После многих лет ожидания в скромном доме Санджива наконец появилось электричество. Теперь его дети могут по вечерам делать уроки, а жена — готовить в более комфортных условиях на маленькой кухне, где поставили электрический вентилятор. Сам Санджив теперь может смотреть телевизор, хоть и черно-белый, после долгого рабочего дня. Но многие его соседи и друзья лишь мечтают о том дне, когда и они смогут получить эти маленькие радости. В отличие от Санджива у них нет денег, чтобы заплатить и оказаться в начале десятилетней очереди. Но в этом городке назревают перемены. Группа старейшин обратилась к мэру с просьбой провести общественное обсуждение трудностей получения основных коммунальных услуг, особенно электричества. Почему в соседнем городе электричество есть хотя бы несколько часов в день у большинства семей, а у нас — только у небольшой группы жителей? Почему мы должны платить взятку за ускоренное обеспечение услугами? Они не только задают вопросы, но и ходят по домам, убеждают сограждан добавить свой голос в копилку нарастающего недовольства существующим положением.

На другом конце света Карлос получил контракт муниципального правительства на строительство пятикилометрового участка дороги на окраине города. Как обычно, он и четверо других подрядчиков тянули жребий, чтобы определить «победителя» конкурса. На этот раз повезло ему. Но всех пятерых волнует будущее. До них дошло известие, что центральное правительство собирается ввести электронную систему закупок. Когда она заработает, информация обо всех государственных контрактах, в том числе и на местном уровне, будет публиковаться на правительственном сайте и станет доступной любому подрядчику в стране и за ее пределами. Карлос и его земляки беспокоятся, что их картель потеряет контроль над строительными контрактами

муниципалитета. С ростом прозрачности процесса проведения торгов на муниципальные контракты начнут претендовать внешние подрядчики. Десяток новых конкурентов по каждому контракту в долю не возьмешь. Легкой наживе может прийти конец.

В другой стране за тысячи километров от провинции, где живет Карлос, муж президента наконец договорился о «вступительных взносах» четырех международных компаний, которые хотят пройти предварительную квалификационную оценку для получения подряда на строительство нового международного аэропорта, амбициозного проекта стоимостью \$300 млн, который позволит стране стать международным пересадочным пунктом для пассажиров, следующих на континент. Однако в компаниях стало зреть недовольство ростом стоимости участия в конкурсах на получение контрактов в этой и многих других странах. Они начали признавать, что лучше играть в равных условиях, без уплаты вступительных взносов и взносов за переговоры. Кроме того, поскольку эти компании являются транснациональными, их беспокоит ужесточение контроля за соблюдением Конвенции ОЭСР о противодействии подкупу иностранных государственных служащих. Первый джентльмен также начал испытывать беспокойство, но иного рода. Ряд крупных стран-доноров подписали соглашение об учреждении международного фонда, основной задачей которого является борьба с коррупцией среди мировых лидеров. Одна страна уже объявила о взносе в размере около \$200 млн, и другие собираются последовать ее примеру. Чем обернется это соглашение для него, его супруги-президента, его детей и близких? Могут ли незаконные договоренности по гигантскому проекту повредить ему или привести к импичменту президента? А что если в ближайшем будущем активы его семьи за границей конфискуют, а его арестуют в другой стране?

Санджив, Карлос и первый джентльмен стали свидетелями, пассивными или активными участниками самого опасного социального явления в его разных проявлениях. Коррупция принимает разные формы и очертания и действительно многолика. Эта книга — попытка наметить подходы к более глубокому пониманию коррупции: где находятся коррупционные уязвимости на уровне секторов и как их выявить и отследить? Но это лишь начало долгого пути. Он связан с решением сложных задач, включающих разработку современных инструментов оценки коррупционной уязвимости, проведение детальных исследований в реальных условиях с целью выяснения методов, работающих и не работающих на уровне сектора, и, наконец, формулирование применимых на практике антикоррупционных стратегий.

До последнего времени вся работа в данной области сводилась к анализу на макроуровне с целью выявления основных препятствий для экономического роста и сокращения бедности. Такая работа в лучшем случае позволяла выявить секторы, где коррупция получила наибольшее распространение или где коррупция наносит наибольший вред развитию¹. Хотя это полезно в качестве первого шага, проблема коррупции требует более подробного анализа на уровне сектора. Подход с применением маршрутных карт, представленный в этой книге, дает возможность осуществить такой анализ и показывает принципы разработки методов оценки уязвимых мест по секторам.

Следующим шагом может стать осуществление пилотных проектов в нескольких странах и секторах. Они позволят выработать количественные индикаторы уязвимости, применимые в определенных секторах многих стран. В результате могут появиться межстрановые базы индикаторов для сравнения и отслеживания успехов стран в борьбе с коррупцией в различных секторах.

Независимо от сектора наиболее коррупционно опасным является, пожалуй, процесс закупок. Это наиболее перспективная область, для которой можно разработать ряд конкретных, поддающихся количественной оценке индикаторов, начиная с этапа планирования и заканчивая этапом заключения контракта и его реализации². Таким образом, концентрация усилий на процессе закупок в одном-двух ключевых секторах, например в дорожном, может стать отправной точкой разработки практических индикаторов. В этом смысле процесс закупок имеет три преимущества. Во-первых, базовый процесс закупок очень схож в разных странах, поэтому индикаторы, разработанные в ходе пилотных проектов, должны подойти и для других стран. Во-вторых, пилотные проекты позволят создать широкую базу индикаторов, не страдающую от такого недостатка, который Джонстон (Johnston, 2001) называет «проблемой единственного показателя». Каждый индикатор отражает состояние управления конкретным аспектом системы закупок страны, например предварительным квалификационным отбором. Помимо этого можно создать составной индикатор, состоящий из взвешенной суммы разных индикаторов, который отражает конкретный аспект системы управления страной — госзакупки. Вряд ли будет много разногласий по поводу того, что представляют индикаторы. И в-третьих, медленно, но верно растет число теоретических работ на тему государственных закупок, основанных на информационной экономике, которые могут помочь в создании индикаторов (см., например, Laffont and Tirole, 1993; Manelli and Vincent, 1995). Индикаторы, созданные на основе теорий, обычно дают лучшее представление о необходимых реформах — теория помогает понять, где искать решение проблем.

Подробные маршрутные карты и отраслевые индикаторы открывают множество возможностей для совершенствования зарождающихся антикоррупционных реформ и их адаптирования к условиям конкретных секторов. Центральная идея этой книги заключается в том, что секторы и подсекторы различаются характером цепочек создания стоимости, а значит, стратегию реформ следует подстраивать к конкретным уязвимостям.

Новые инструменты разрабатываются непрерывно с целью помочь в управлении, контроле и сдерживании коррупции. В целом их можно разделить на три широкие категории: повышение роли стороны спроса в хорошем управлении (продолжение истории Санджива), стратегическое использование информационных и коммуникационных технологий (беспокойство Карлоса) и создание международных партнерств (угроза первому джентльмену). Хотя правоприменение (расследование, судебное преследование, гражданско-правовые и уголовные санкции) важно и необходимо, эти инструменты в первую очередь выполняют предупредительную функцию. Предупреждение нацелено на возможности возникновения коррупции. Если их ликвидировать, распространение коррупции обязательно сократится, и правоприменение можно будет

сосредоточить на нескольких критических областях, где оно будет более эффективным.

В данном контексте основная проблема заключается в приспособливании новых инструментов к уязвимостям сектора при формулировании стратегии реформ. Например, в случае задействования механизмов на стороне спроса в число перспективных вариантов входят обзоры карточек отзывов, мониторинг проектов или программ местными жителями и «исследования стиля жизни», проводимые СМИ. Обзоры карточек отзывов полезны для улучшения поставки базовых услуг и сокращения коррупции, которая обычно поражает эту область. Но они могут оказаться непригодными в сфере обеспечения качества строительства и ремонта дорог. Здесь необходима та или иная форма выборочного контроля качества конечного продукта, например, какой-либо вид мониторинга завершенных проектов по строительству дорог со стороны местного населения³. В нефтегазовом секторе подобные обзоры также вряд ли помогут сократить коррупцию, поскольку проблемы нужно решать на международном уровне, для чего требуются другие механизмы, повышающие заинтересованность стороны спроса в реформах. Как приспособливать механизмы на стороне спроса к уязвимостям конкретного сектора, до сих пор не вполне понятно. Учитывая их потенциал в качестве инструмента реформ, они заслуживают большего внимания со стороны исследователей, заинтересованных в углублении знаний в сферах управления и борьбы с коррупцией.

Мировой опыт использования современных информационных и коммуникационных технологий для повышения эффективности управления показывает, что их продуманное и надлежащее применение может оказать значительное влияние на коррупцию и в более широком смысле на управление⁴. Поначалу попытки использования современных информационных и коммуникационных технологий не были особо результативными, поскольку применялись бессистемно, предусматривали, как правило, «компьютеризацию» неэффективных бизнес-процессов, а во многих случаях просто навязывались сверху без должного внимания к управлению процессом изменений (World Bank, 2005). С годами накопился обширный опыт.

Один из новых подходов ставит привычный процесс с ног на голову: вместо того, чтобы применять технологии к существующим процессам, реструктурируют процессы и разрабатывают реформы с учетом возможностей новых технологий. Всемирный банк, Азиатский банк развития и Межамериканский банк развития составили совместный доклад по применению информационных и коммуникационных технологий в сфере государственных закупок. Как говорится в докладе (World Bank, готовится к публикации):

«...эти технологии не просто обеспечивают доступ к информации: их эффективное применение требует формализации процессов, четкого определения субординации и стандартизации условий контрактов. Таким образом, электронные закупки — это не просто применение технологий к существующим процессам, а процесс реформирования, который требует во многих случаях модификации или отмены традиционных процессов, стандартизации, перестроения и часто упрощения протоколов и процедур для обеспечения совместимости с цифровой средой».

Новые технологии открывают ранее невиданные возможности и, таким образом, при правильном использовании могут помочь в совершенствовании характера реформ управления и их реализации.

Но, как и механизмы на стороне спроса, информационные и коммуникационные технологии следует адаптировать к особенностям конкретного сектора. Например, на системы электронных закупок возлагаются большие надежды как на основу прозрачности и подотчетности при заключении государственных контрактов, особенно при закупке стандартных товаров и услуг, а также строительстве и ремонте дорог. Глобальные спутниковые системы предлагают новые возможности реструктуризации процессов мониторинга при управлении лесным хозяйством, что потенциально может сдерживать незаконные вырубки и, следовательно, крупномасштабную коррупцию, которая часто поражает эту сферу.

Крупномасштабная коррупция — серьезная проблема лесного сектора. Но она поражает и другие области — как правило, международную торговлю полезными ископаемыми или процесс заключения крупных правительственных контрактов (в основном в области инфраструктуры) — и часто ее сложно сдерживать силами одной страны. В подобных сделках неизменно участвуют транснациональные компании, правительства развитых стран или и те, и другие, и в этой ситуации трудно координировать решение проблем. Например, в конкурсах на получение масштабных правительственных контрактов, выполнение которых под силу только крупным фирмам, участники вынуждены платить взятки чиновникам из опасения, что это сделают конкуренты и обеспечат себе преимущество. Однако по иронии судьбы взятки здесь выравнивают условия игры. В таких случаях реформы секторов должны выходить за пределы одной страны. Более типичные реформы, например в области закупок, хотя и полезны, но недостаточны для контроля коррупции. На этом фоне начинают появляться международные инициативы, такие как Инициатива прозрачности деятельности добывающих отраслей, действующая преимущественно в нефтяной и горной промышленности, процесс Контроля за соблюдением лесного законодательства и управления и Конвенция ОЭСР о противодействии подкупу иностранных государственных служащих. Но такие инициативы требуют значительной поддержки, чтобы стать эффективным инструментом решения многогранных и сложных проблем координации, которые часто лежат в основе борьбы с коррупцией в этих областях.

Недавнее создание правительством Великобритании специального фонда в поддержку усилий по обузданию коррупции среди мировых лидеров открывает реальные возможности для искоренения крупномасштабной коррупции⁵. Такой фонд можно использовать для поддержки тщательного исследования международных вложений и активов политических деятелей. В случае получения веских доказательств отмывания денег судебное преследование может осуществляться в стране, где находятся подозрительные активы или вложения. Во многих случаях подобные активы и вложения находятся в странах, где соблюдается принцип верховенства закона: даже воры беспокоятся о защите своей собственности. Поэтому высока вероятность того, что расследования и судебные преследования приведут к вынесению обвинительного приговора и репа-

триации активов. Этот подход косвенным образом укрепляет правоприменительные возможности стран. Но, что более важно, если инициатива позволит засадить за решетку нескольких «шишек» и вернуть их активы на родину, это умерит аппетиты влиятельных, но беспринципных любителей мегавзятки.

Потенциальное воздействие таких инициатив в определенной мере зависит от взносов других стран в фонд⁶. Размер фонда сам по себе может действовать как средство сдерживания. Например, миллиард долларов, выделенный специально на проведение расследований и судебных разбирательств (в странах, где существует верховенство закона) в отношении конкретных лиц, значительно повышает вероятность их осуждения, тюремного заключения и потерю нечестно нажитого состояния. Как показывает теория и практика, такая перспектива обычно удерживает от участия в крупномасштабной коррупции. Как и большинство международных инициатив, фонд сталкивается со сложностями и проблемами, на улаживание которых требуется время. Но это перспективный путь, который может многократно окупить затраты на него.

С крупномасштабной коррупцией неразрывно связаны вопросы и проблемы политической экономии. Данная книга намеренно не касается проблем взаимосвязи коррупции и политики. Ее основная цель — показать перспективность подхода с использованием маршрутных карт к раскрытию коррупционных рисков как на уровне сектора (цепочки создания стоимости), так и на уровне процесса (потока процессов) и проиллюстрировать его полезность при борьбе с коррупцией на практике. Однако такой подход неизменно высвечивает необходимость серьезной работы в области политической экономии на уровне сектора и процессов. Секторы, в частности, отличаются не только цепочками создания стоимости, но и базовыми политэкономическими аспектами. Каждый сектор имеет свой профиль ключевых заинтересованных сторон и свою внутреннюю политическую логику, питающую коррупцию. Проблема здесь заключается в выявлении уязвимых мест, которые легче поддаются реформированию в кратко- и среднесрочном плане, и определении действий, которые можно предпринять в долгосрочной перспективе для решения проблем, лежащих в основе политической экономии сектора. Такая работа требует хорошего понимания политики сектора и ее связей с более широкой политической средой. Конечно, существуют блестящие труды по политической экономии на уровне сектора. Примерами являются плодотворное исследование Бейтса (Bates, 1981) зернового сектора сельского хозяйства некоторых африканских стран — Кении, Уганды и Ганы — и признанная работа Росса (Ross, 2001) по политике заготовки древесины в Индонезии. Однако в большинстве стран глубокий, посвященный конкретному сектору анализ политической экономии, как правило, не проводился. Для формулирования осуществимой и последовательной стратегии реформ такие исследования и анализ необходимы. В контексте стратегии реформ анализ политической экономии на уровне сектора является продолжением подхода с использованием цепочки создания стоимости. Сочетание того и другого определяет логику реформ и их последовательность во времени.

Коррупция похожа на раковую опухоль. У нее множество проявлений, она постоянно принимает новые формы. Подобно медикам, проводящим дни

и ночи в лабораториях, теоретики и практики в области общественных наук продолжают исследовать новые способы борьбы и сдерживания недуга. Настоящая книга — это попытка открыть новые пути для исследований, которые, как надеются авторы, приведут к появлению более эффективных, специфичных для каждого сектора противоядий, не дающих болезни развиваться.

КОММЕНТАРИИ

1. Обычно в первом случае применяются стратегии помощи Всемирного банка, а во втором — обзоры инвестиционного климата. Эти методы не обязательно идентифицируют одни и те же секторы как источник проблем. Однако их результаты в значительной мере пересекаются.
2. В действительности эти индикаторы можно логически вывести на основе индикаторов результативности, разработанных Совместным предприятием по закупкам Комитета содействия развитию ОЭСР. http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2649_19101395_37130152_1_1_1_1,00.html.
3. Для проверки качества строительства работ ряд неправительственных организаций разработал простые методики. Среди этих организаций — Центр общественных дел в Бангалоре и «Граждане Абра за хорошее управление» на Филиппинах.
4. См., например, главу 9, посвященную государственным закупкам, и главу 10, посвященную коррупции в налоговых органах.
5. *The Guardian*, 2006, July 14. <http://www.guardian.co.uk/guardianpolitics/story/0,,1820152,00.html>; по сообщению агентства Reuters, 10 августа, 2006 г.
6. Правительство США объявило 10 августа 2006 г., что будет поддерживать усилия по борьбе с крупномасштабной коррупцией на международном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

- Bates, Robert. 1981. *Markets and States in Tropical Africa*. Los Angeles: University of California Press.
- Johnston, Michael. 2001. «Measuring Corruption: Numbers versus Knowledge versus Understanding.» In *The Political Economy of Corruption*, ed. Arvind Jain, pp. 157–79. New York: Routledge Press.
- Laffont, Jean-Jacques, and Jean Tirole. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Manelli, Alejandro, and Daniel Vincent. 1995. «Optimal Procurement Mechanisms.» *Econometrica* 63 (3): 591–620.
- Ross, Michael L. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- World Bank. 2005. «Improving Public Sector Governance: The Grand Challenge?» In *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, 275–301. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. Forthcoming. *Corruption and Technology in Public Procurement*. Washington, DC: World Bank.

Предметный указатель

А

Австралия 365
Агентство экологических расследований 139, 140, 146
Администрация по контролю за продуктами питания и лекарствами США 62, 69, 70, 74
Азербайджан 74, 76, 165
Албания 64
Альтернативная платежная система 516, 529
Англия 86
Ангола 254, 258, 263, 277
Аргентина 51, 105, 317, 411, 421, 460
Арушская декларация по надлежащему управлению и борьбе с коррупцией на таможене 472
Аудит 193, 199, 201, 220, 237, 239, 266, 272, 273, 306, 312, 314, 345, 347, 349, 354–356, 360, 361, 363, 368, 373, 381, 405, 408, 418, 445, 460, 466, 476
Аудиторский след 350, 499
Аутсорсинг 190
Афганистан 358
Африканский союз 377

Б

Бангладеш 109, 111–114, 120, 163, 165–167, 203–205, 336, 357, 468
Барометр мировой коррупции 464, 482

Бельгия 105

Бенин 290

Боливия 43, 45, 146, 147, 150, 332, 428, 432, 438, 439, 445, 447, 456, 458–461, 467, 484

Бразилия 81, 105, 132, 133, 139, 146, 355, 409, 422

Бюджетный процесс 240, 347, 348, 353, 355, 358, 362, 363, 365, 369, 370, 373

В

Великобритания 143, 258, 272, 279, 280, 351, 360, 422, 501, 516, 539

Венгрия 512, 513

Венесуэла 43, 49, 364, 504

Верховенство закона 32, 42, 135, 251, 323, 325, 438, 522, 539, 540

Внешний контроль 351, 355, 356, 365, 428

Внутренний контроль 213, 219, 220, 237, 238, 241, 345, 346, 350, 353, 357–360, 368–370, 372, 381, 383, 414

Возврат активов 497, 504, 508, 511

Вольфсбергские принципы 502, 527

Восточный Тимор 358

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) 50, 61, 63, 65, 67, 69, 70, 73, 76, 77, 86, 87, 88, 90, 96

Всемирная таможенная организация
(ВТАО) 464, 472
Всемирная торговая организация 243
Всемирный банк 9, 10, 11, 34, 42, 54,
63, 79, 81, 89, 138, 140, 148,
150–152, 156, 167, 178, 191,
197, 208, 213, 225, 248, 250,
266, 271–273, 277, 278, 280,
320, 328, 331, 332, 345, 361,
371, 393, 399, 401, 406, 408,
409, 413, 420, 421, 428, 439,
440, 464, 468, 475, 477, 478,
494, 498, 504, 506, 508, 515,
524, 528, 538, 541
Вьетнам 70

Г

Габон 163, 258
Гаити 69, 507
Гамбия 122
Гана 133, 345, 360, 366, 367, 368,
369, 370, 373, 374, 540
Гвинея 103, 111, 113–115, 132, 139,
262, 276, 278, 358
Голландская болезнь 249
Государственная служба
реформа 119, 405
Государственные закупки 235, 345,
349, 351, 352, 378, 379–383,
387, 390, 393, 394, 399, 400,
403, 405–410, 412, 414, 418,
420, 537, 538
Государственные расходы 344, 347,
349, 353, 356–358, 360, 361,
365, 366, 367–370, 378, 439, 458
Государственные финансы 9–11, 36,
39, 41, 213, 343–346, 354, 356,
357, 360, 363, 368, 371, 373
Гражданское общество 47, 124,
145, 146, 163, 181, 183, 185,
193, 196, 197, 222, 238,
240–242, 259, 271–273, 279,
291, 309, 323, 326, 336, 354,
355, 362, 363, 365, 370, 374,
407, 410, 411, 414

Группа государств против корруп-
ции (GRECO) 498, 512

Д

Дания 143
Декларация прав потребителей 193
Демонстративное потребление 489,
526
Дискреционные полномочия 136,
214, 218, 241, 307, 314, 331,
347, 350, 351, 378–400, 428,
432, 465, 475, 478
Дистанционное зондирование 136,
146, 150
Дисциплинарное воздействие 345,
353
Добровольное раскрытие информа-
ции 406, 409, 421
Донорское финансирование 286,
300, 319

Е

Европейская сеть
по противодействию
мошенничеству и коррупции
в здравоохранении 63
Европейский банк реконструкции и
развития 34, 409, 512
Европейский союз 63, 69, 73, 494,
512, 524, 529
Европейское агентство по оценке
лекарственных средств 74

З

Закон о предотвращении коррупции
1916 г., Великобритания 162
Закон США «Об объединении
и усилении Америки путем
создания соответствующих
механизмов, необходимых
для борьбы с терроризмом»
(USA PATRIOT Act) 500, 527
Замбия 109, 113, 357

И

Йемен 103

Индекс

взятокдателей 48, 257

восприятия коррупции 32, 168,
251, 257, 289, 308, 330, 345,
361, 366, 439, 512

контроля коррупции 133

организации Global Integrity 308,
335Индикатор участия общественности
и подотчетности Кауфманна –
Краая 361Индия 45, 47, 53, 70, 93, 108, 109,
111–114, 119, 120, 122, 139,
144, 163, 165–167, 176, 177,
179, 181, 182, 187, 198, 199,
207, 259, 309, 335, 529Индонезия 47, 49, 111–114, 123,
133–135, 137–140, 146, 179,
260, 317, 319, 320, 332, 336,
423, 540Инициатива по повышению
прозрачности деятельности
добывающих отраслей (EITI)
248, 272–274, 277, 280, 317,
335Институт Всемирного банка 11, 32,
35, 277, 319, 323Институт по вопросам демократии в
Южной Африке 366Институт фармацевтической
безопасности 63, 71Информационная система
управления образованием
(EMIS) 121, 122

Ирак 257, 262, 265, 266, 269, 514

Иран 263, 268

К

Казахстан 261, 263, 278

Камбоджа 70, 132, 133, 139, 140,
146, 147, 154–156, 276, 469,
470

Камерун 146

Канада 364

Кения 103, 319, 336, 377, 540

Кимберлийская схема сертификации
(KPCS) 145Киотская конвенция об упрощении
и гармонизации таможенных
процедур 478Китай 93, 139, 144, 257, 259, 365,
529

Кодекс

корпоративной и деловой этики
317надлежащей практики в сфере
дистрибуции 83

поведения учителей 120

практики маркетинга фармацев-
тической продукции 86
профессиональной этики 310

Колумбия 51, 119, 317, 411

Комиссия Волкера 267, 280

Конвенция Африканского союза
о предотвращении и борьбе
с коррупцией 508, 528Конвенция ООН о борьбе против не-
законного оборота наркотиче-
ских средств и психотропных
веществ 497, 524Конвенция ООН против коррупции
163, 259, 311, 409, 413, 423,
497, 511, 515Конвенция ОЭСР о противодействии
подкупу иностранных госу-
дарственных служащих при
осуществлении международ-
ных хозяйственных операций
259, 413, 498, 508, 524, 536,
539Конвенция Совета Европы
об уголовной ответственности
за коррупцию 413, 524Конго, Республика 77, 133, 258, 262,
279, 290, 507Конкурентные торги 177–179, 181,
191, 208, 270

Контроль соблюдения лесного законодательства и управление (FLEG) 149–152

Конфискация активов 194, 493

Конфликт интересов 85, 87, 222, 255, 287, 310, 316

Корея, Республика 86, 257, 259, 406, 407, 484

Коррупция, виды

- административная 31, 38, 40, 155, 214, 220, 257, 259, 264, 344, 348, 352, 355, 366, 493
- бюрократическая 31
- взятки 102, 103, 115, 132, 138, 140, 141, 145, 166, 214, 225, 226, 230, 235, 242, 256, 258, 261, 291, 300, 302–305, 316, 333, 351, 352, 374, 383, 405, 413, 414, 419, 457, 465, 470, 489, 491, 493, 505, 506, 509, 522, 524, 525, 539
- вымогательство 102, 150, 162, 301, 350, 434, 499
- законодательная 38, 256, 274, 278
- крупномасштабная 138, 156, 178, 182, 213, 214, 257, 259, 261, 265, 278, 291, 344, 347, 490, 492, 509, 511, 513, 514, 518, 522, 525, 539–541
- мелкая 141, 164, 183, 290, 291, 299, 512, 513
- откаты 214, 215, 218, 221, 223, 225, 229, 257, 264, 267, 269, 382, 383, 387–390, 419, 512
- политическая 38, 256, 261, 344, 348, 484
- приватизация государства 31, 33, 38, 40, 42, 49, 51, 137, 155, 213, 214, 217, 219, 228, 291
- сговор 212, 217, 223–225, 229, 235, 239, 241, 242, 245, 448, 465, 469
- семейственность и покровительство 31, 38, 102, 344, 404

Коста-Рика 88–92, 95

Кот-д'Ивуар 318, 321

Л

Лаосская Народно-Демократическая Республика 70

Латвия 428

Либерия 122

Лидерство 45, 74, 75, 101, 118, 272, 310, 311, 317, 325, 328, 472

М

Македония 79

Малайзия 137, 138, 139

Маркировка, методы

- RFID 71, 72, 85
- голограмма 71, 84
- штрихкод 71, 84, 85
- электронные коды продуктов (EPC) 71, 85

Марокко 103

Маршрутная карта 36–41, 48, 248, 276, 536, 540

Махинации с тендерными предложениями 223, 224, 229, 384–387, 419, 420

Межамериканская конвенция ОАГ против коррупции 413

Межамериканский банк развития 378, 409, 538

Международная группа по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF) 497, 498, 500–503, 512, 515, 517, 524, 526

Международная федерация производителей фармацевтической продукции 50, 63, 86

Международное энергетическое агентство 253

Мексика 51, 105, 122, 124, 406, 407

Мозамбик 304, 331, 357

Мошенничество с дипломами 108

Мьянма 139

Н

- Надлежащая практика организации производства (GMP) 67, 69, 70, 75
- Налог на добавленную стоимость 432, 443–445, 447–450, 455–457, 459, 460, 464, 467
- Налоговое администрирование 41, 43
- Невыход учителей на работу 107, 108, 111–116, 118, 119, 121–125
- Независимая ассоциация пользователей (PBS) 203–205
- Незаконная вырубка 131, 134, 135, 138–141, 148, 150–153, 539
- Непал 120, 166, 474
- Нефтяная компания
 - международная 258, 265, 279
 - национальная 259, 260, 263, 264, 266, 272, 278
- Нигерия 49, 75, 76, 248, 257, 259, 263, 269, 271–274, 276, 501, 522
- Никарагуа 115, 124

О

- Обзор
 - инвестиционного климата 34, 52, 53, 541
 - карточек отзывов 34, 52, 240, 309, 312, 319, 538
 - расходования средств госбюджета 34, 35, 119, 120
- Окно возможности 45
- Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 104, 106, 413, 420, 423, 491, 498, 504, 509–512, 514, 526, 529, 541
- Отмывание денег 11, 39, 46, 51, 131, 262, 389, 489–492, 493–506, 508, 509, 511–518, 520–529, 539
- Отчет о подозрительных операциях 496–498, 503, 508, 520, 523, 526

П

- Пакистан 165, 166, 316, 351, 409, 421, 474
- Пакт добропорядочности 51, 242, 243, 310, 315, 317, 410, 411
- Папуа — Новая Гвинея 358
- Парадокс изобилия 248–250, 272, 276
- Партнерство против коррупции (PACI) 317, 335
- Перу 43, 112–115, 371, 460, 461, 504, 505
- Подотчетность 136, 162–165, 169, 170, 174, 175, 181–185, 192, 194, 195, 197–199, 203, 219, 231, 232, 236, 238, 240, 243, 245, 254, 272, 274, 277, 287, 288, 292, 307–311, 313, 316, 317, 319, 321, 323–326, 331, 332, 335, 337, 344, 346, 348, 351, 352–355, 357, 358, 360–364, 366–369, 371–373, 379, 381, 405, 407, 428, 432, 455, 465, 470, 479, 522, 529, 539
- Подразделение финансовой разведки 501–503, 508, 514, 517, 518, 525, 526, 529
- Подставная компания 261, 267, 388–390, 420, 494
- Полуавтономное налоговое агентство 429, 438, 459, 461
- Польша 165, 421
- Потенциал 44, 46, 65, 86, 123, 204, 217, 247, 251, 287, 290, 292, 368, 469, 475, 538
- Правовая помощь 491, 504, 507, 522, 523
- Предикатное преступление 494, 497, 499, 512, 516, 523, 525, 526
- Проблема
 - принципал-агент 45, 79

Программа анализа государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA) 357, 358, 368, 371, 372, 374

Программа ООН «Нефть в обмен на продовольствие» 265–267, 280, 389, 514

Программа развития кекаматанов, Индонезия 319–321, 332

Профсоюз учителей 105, 119

Процедура «дью дилидженс» 414, 419, 500, 502, 505, 514, 523, 527

Пуэрто-Рико 364

Р

Репетиторство 103, 108

Реформа
административная и процессуальная 42
антикоррупционная 43, 53, 287, 314, 323, 324, 329, 370, 428, 437, 484, 537
государственного управления 43, 45, 46, 307
судебная 42
таможенная 45

Риск
коррупционный 36, 39, 40, 43, 73, 77, 81, 82, 85, 219, 238, 254, 345, 346, 350, 353, 354, 356, 357, 358, 360, 362, 368, 378, 380, 393, 403, 407, 409, 420, 430, 432, 466, 470, 472, 474, 540
репутационный 501, 502, 511, 522
сговора 81, 406
экспорта коррупции 93

Родительский комитет 115, 124

Российская Федерация 45, 132, 139, 144, 152, 258, 268, 464, 466, 468, 476–478, 481, 482, 483

Руководство по клинической практике (CPG) 87

Румыния 180

С

Сальвадор 103

Сенегал 290

Сербия 84, 207

Сигнальные индикаторы коррупции 66, 248, 276, 393–399, 401–404, 414, 435, 450

Сингапур 139

Система
государственных закупок электронная 401, 406–408, 420
последующей квалификации 81, 82, 393, 401, 402
предварительной квалификации 82, 224, 225, 236, 263, 393, 395–397, 401, 411

Соединенные Штаты Америки 131, 138–140, 203, 256, 258, 259, 261, 273, 278, 364, 365, 379, 389, 409, 410, 416–418, 420, 421, 422, 465, 499, 501, 504, 512, 516, 518, 529, 541

Список основных лекарственных средств (EDL) 76, 77, 87

Стратегия
антикоррупционная 10, 11, 66, 74, 92, 93, 183, 185, 187, 191, 192, 288, 306, 320, 323, 328, 335, 430, 432, 435, 439, 455, 471, 472, 474, 476, 478, 492, 536
контроля 123, 124
повышения честности 310
реформирования 197, 344, 363, 429

Судебно-бухгалтерская экспертиза 406, 408

Схема
коррупционная 380–382, 390, 393, 414, 417, 421, 468

Т

Таиланд 70, 529

Танзания 43, 112, 173, 269, 472

Тендер 224, 225, 229, 236, 265, 274, 379, 380, 382, 384–387, 394–399, 407, 409, 411, 412, 419, 420, 423

Того 123
Турция 34

У

Уганда 35, 43, 45, 84, 112, 113, 119,
120, 121, 290, 318, 355, 378, 540
Управление денежными средствами
349, 350, 372
Управленческий контроль 350, 353,
354, 356–360, 368, 369, 372
Учителя-призраки 107, 121
Уязвимость для коррупции 142, 156,
164, 169, 170, 172, 198, 212, 227,
241, 245, 248, 262, 264, 276, 287,
292, 305, 344, 348, 353, 355,
378, 380, 393, 401, 413–415, 420,
432, 435, 445, 450, 456, 464,
471, 491, 536, 537

Ф

Фальсифицированные лекарства
61–65, 67, 69–71, 73–76, 96
Федеральная банковская комиссия
Швейцарии 501, 505, 514
Федеральная комиссия по регулирова-
нию энергетики (FERC) 206
Федеральная таможенная служба Рос-
сии 476–479, 481–483
Федеральная целевая программа раз-
вития таможенной службы 477
Филиппины 104, 138, 148, 377, 411,
475, 541
Финансовая отчетность 239, 353, 354,
355, 359, 362, 368, 370, 373
Формула коррупции 104, 181
Франция 258, 264, 280

Х

Хавала 509, 529
Хищение электроэнергии 165, 172,
174, 177, 183, 194, 198, 199, 201,
203, 204
Хорватия 79

Ц

Цели тысячелетия по развитию 102,
286, 287, 329, 330
Ценообразование
конкурентное 78, 79
процедуры 78
референтное 78, 79
трансфертное 350
Центр журналистских расследований,
Филиппины 366
Цепочка поставок 83
Цепочка создания стоимости 10, 14,
37, 39, 40, 41, 47, 48, 50, 70, 90,
106, 138, 143, 155, 212, 231, 241,
248, 253, 260, 262, 268, 269,
270, 288, 295, 301, 311, 313, 540

Ч

Черногория 79, 84, 207
Чили 122, 406, 407, 460, 499, 512

Э

Эгмонтская группа 528, 529
Эквадор 51, 108, 111, 112, 115, 146, 149
Экономическая рента 33, 37, 44, 48,
51, 135, 136, 140, 152, 212, 254

Ю

Южно-Африканская Республика 290

Я

Япония 73, 143, 258

А

Acres International 506
Atomic Energy of Canada Limited 364

B

BNP Paribas 262, 267, 280
Boeing 379, 418

C

California Independent System
Operator (Cal-ISO) 206
California Power Exchange (CalPX)
206
Citigroup 529
Community Information,
Empowerment and
Transparency (CIET) 121

E

Elf 258, 278
Enron 179, 181, 206, 270, 278

F

Freedom House 512

G

GlaxoSmithKline 64
Global Witness 147, 279
Greenpeace 146

I

IKEA 143, 477
Indian Oil Corporation 269

M

Merck 50

N

Nairobi Water and Sewerage Company
(NWSC) 316
National Petroleum Corporation
(NNPC) 259, 266

P

Pertamina 259, 260
Procurement Watch Inc. (PWI) 411

R

Riggs Bank 262, 499

S

Sanigest Internacional 89
Serono 62
Societe Generale de Surveillance (SGS)
147, 149
Societe Nationale des Petroles du
Congo (SNPC) 266, 279
Statoil 263

T

TKSJ 264
Total 267
Transparency International 32, 36, 48,
50, 51, 102, 103, 159, 166, 168,
169, 242, 243, 251, 257, 277,
289, 292, 305, 308, 310, 314,
316, 317, 329, 331, 337, 345,
361, 366, 374, 377, 378, 383,
384, 390, 410, 411, 439, 464,
477, 482, 484, 490, 491, 501,
512

W

World Wildlife Fund 143

МНОГОЛИКАЯ КОРРУПЦИЯ

Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления

Под редакцией
Э. Кампоса и С. Прадхана

Руководитель проекта *М. Шалунова*
Технический редактор *Н. Лисицына*
Корректор *Е. Аксенова*
Компьютерная верстка *М. Поташкин*

Подписано в печать 13.01.2010. Формат 70×100 1/16.
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.
Объем 34,5 печ. л. Тираж 2000 экз. Заказ № .

Альпина Пабlishерз
123060, Москва, а/я 28
Тел. (495) 980-53-54
www.alpinabook.ru
e-mail: info@alpinabook.ru

Название этой книги напоминает о том, что коррупция имеет множество обликов, которые варьируются от сектора к сектору и требуют индивидуальных мер противодействия. Неправильный выбор реформ, времени и места их проведения может не только привести к пустой трате дефицитных ресурсов, но и нанести серьезный ущерб экономике. Отслеживание изменений — не менее сложная задача: индикаторы на уровне страны непоказательны, для отражения ситуации в различных секторах экономики необходимы другие измерители. Книга показывает, как вывести борьбу с коррупцией на новый уровень.

Майкл Джонстон,
профессор политических наук, стипендиат Чарльза Дана,
Университет Колгейта

Сокращение коррупции — ключ к повышению качества услуг, правосудия, избирательного процесса, регулирования и законодательства... к улучшению институтов государства, бизнеса и гражданского общества. Эта великолепная книга служит источником примеров, типологии и вдохновения для всех, кто хочет работать лучше.

Роберт Клитгард,
президент и профессор Клермонтского университета

Борьба с коррупцией требует решительных и последовательных действий от правительств, компаний, банков и гражданского общества. Это трудный путь, одолеть который под силу лишь идущим. Сделанная в этой книге попытка понять суть коррупции и ее особенности в различных секторах экономики — значительный шаг вперед, который должен принести результаты.

Югетта Лабелль,
председатель Transparency International

Эта книга — откровение. Даже больше, поскольку она показывает, куда идти. «Многоликая коррупция» предлагает свой взгляд на типологию преступных действий, которые наблюдаются в различных сферах общественной жизни: от образования и регулирования природопользования до управления государственными финансами. Хотя большинство приведенных в книге фактов безрадостны, есть и примеры успеха, вселяющие надежду на то, что в борьбе с коррупцией можно победить.

Шейла Коронел,
директор Центра журналистских расследований Тони Стабиле
при Школе журналистики Колумбийского университета

Совершенно очевидно, что вопрос обуздания коррупции является центральным для развития любой страны. Эта книга предлагает инновационный подход к борьбе с коррупцией на уровне секторов.

Роберт Ханья,
и. о. генерального директора Агентства по надзору
за осуществлением государственных закупок, Кения

Предложив метод анализа коррупционных уязвимостей в различных секторах, Кампос и Прадхан не только совершили прорыв в исследовании причин коррупции, но и дали реалистичную стратегию ее минимизации. Эту книгу обязательно должны прочитать руководители, ученые, практики, студенты и все те, кто хочет изменить ситуацию с коррупцией в мире.

Джон Куа,
профессор политических наук Национального университета Сингапура,
автор книги «Борьба с коррупцией в Азии: Сравнительное исследование шести стран»

ISBN 978-5-9614-1062-4



9 785961 410624

альпина ПАБЛИШЕРЗ
заказ книг (495) 980-80-77
и на сайте www.alpinabook.ru
Подарки покупателям!



THE WORLD BANK