

Бюро Европы и Евразии АМР США подготовило этот документ как механизм для обсуждения. Мы ждем комментариев и предложений от интересующихся сторон. Присылайте, пожалуйста, комментарии по адресу

eeanticorrupt@info.usaid.gov

(ПРОЕКТ)

Агентство Международного Развития США Бюро Европы и Евразии

Стратегия борьбы с коррупцией

**Офис Демократии и Управления
Антикоррупционная рабочая группа Бюро Европы и Евразии
С дополнениями и исправлениями
Заграничных миссий АМР США
и других технических офисов**

Январь 2001

РЕЗЮМЕ

На протяжении десятилетия трудного и неравномерного переходного периода коррупция возникла как ключевой фактор, ограничивающий дальнейшее политическое и экономическое развитие пост-коммунистических государств. Она способна не только сдерживать дальнейшее движение в направлении к свободному рынку и свободному обществу, но она также обладает силой повернуть вспять критические достижения, которые уже были сделаны. В данном документе вначале рассматриваются причины стойкости коррупции в регионе, затем описываются широкие концептуальные возможности борьбы с ней. Рекомендации и приведенные инициативы выходят за рамки отдельных действий, предлагая более обширные стратегические и тактические подходы Правительства США в целом, а также подчеркивают сравнительные преимущества Агентства США по Международному Развитию (АМР США) в осуществлении этого.

Определим коррупцию как злоупотребление служебным положением в личных интересах. В прежнем коммунистическом мире коррупция была признаком инвертированной побудительной структуры, созданной системой, в которой доминировал недостаток основных товаров и услуг в условиях чрезмерной бюрократии. В настоящее время она сохраняет механизмы краткосрочного выживания и препятствует долговременным поведенческим изменениям, которые должны произойти для ускорения интеграции во все более взаимозависимые глобальные структуры.

Исторически Правительство США подходило к проблеме коррупции в аспекте борьбы с преступностью и охраны правопорядка. Такой подход не способствует перераспределению власти в пост-коммунистических странах, не способствует долгосрочным поведенческим изменениям, а также не создает стимулов для государств в принятии практики прозрачного государственного управления. Это даже может усилить то, что по мнению многих является наиболее коррумпируемыми структурами в этих странах.

Более целостная стратегия направлена на основные проблемы слабого государственного управления и неэффективного институционального развития, а также исходит из десяти «уроков», полученных на основании недавнего исследования проблемы глобальной коррупции и практики последних нескольких лет. Создание механизма добропорядочности, как формальной, так и неформальной, играет критическую роль в этом подходе.

Исходя из принципиального положения, что коррупция процветает в атмосфере секретности и удержания информации, первой рекомендацией данной стратегии является *усиление прозрачности и обмена информацией* между секторами и учреждениями. Представительства АМР в каждой из стран могут придерживаться такой политики независимо от того, насколько сложными являются препятствия к развитию или насколько ограничен бюджет для их преодоления. Активная деятельность в широком и свободном распространении информации может в конечном счете стать одним из самых сильных инструментариев в борьбе с укрепившимися историческими моделями. Такой подход должен также быть центральным, в том, каким образом мы и

другие донорские организации, а также партнеры осуществляем свою деятельность.

Если имеются дополнительные ресурсы, стратегия рекомендует «треугольник» вмешательств (или инициатив), который предполагает *просвещение* (общественное образование, надзор и информация), *предотвращение* (системная реформа основных административных и регулирующих учреждений, т. е. «хорошее управление») и *принуждение* (расследование, судебное преследование, законное и административное судебное решение). Баланс этих трех составляющих определен, во-первых, исследованием основного типа режима в стране, а затем, используя это, помогает в предпринятии более исчерпывающей диагностики в стране.

В пределах региона в целом мы различаем по крайней мере пять типов режимов, каждый из которых специфичен в условиях взаимосвязи с проблемами развития, предполагающими различные типы и степени коррупции. Мы выделяем такие типы режимов: (а) укрепляющиеся демократии; (б) слабые страны; (в) отступающие демократии; (г) укрепляющиеся авторитарные страны; (д) вновь интегрирующиеся государства. Сквозь эту призму миссия АМР может произвести анализ, ориентированный на изучение неофициальных институциональных отношений, которые дают возможность коррупции процветать. Понимание более глубоких причин, почему государства часто не в состоянии поддерживать новые законы и формальные процедуры, является критическим при разработке дополнительных инициатив.

Далее дано описание ряда иллюстративных взаимосвязанных программ и инициатив. Некоторые направлены на более глубокое понимание общественностью скрытых уронов, наносимых коррупцией, пропагандирование менее известных для личности и общественности путей выживания, не будучи вовлеченным в коррупцию, или работу с журналистами, владельцами средств массовой информации и правительствами в направлении принятия законов «солнечного света»* и такого типа законодательства, как «свобода информации». Другие обращают внимание на проблемы управления, предлагая такие области как государственные заказы, регулирование, налоговая реформа и реформа гражданской службы. Иные также ориентированы на пропагандирование добропорядочности в правоохранительных органах и иных органах государственной власти. Повышение профессионализма неправительственных (некоммерческих) организаций (НКО) и других саморегулирующих организаций с тем, чтобы они могли более активно лоббировать изменения и осуществлять мониторинг деятельности правительства. Стратегия предлагает, но не развивает, виды деятельности, ориентированные на определенные сектора, такие как: энергетика, банковское дело, образование и здравоохранение. Используя трехугольный анализ, технические эксперты могут разработать подходы, которые в наибольшей степени применимы к этим секторам.

* Законы «солнечного света» предполагают проведение общественных встреч для информирования граждан о вопросах общественной политики, а также стимулирования участия граждан в процессах принятия решений.

В завершение мы рассматриваем сравнительные преимущества АМР в оказании помощи посольствам в управлении все более растущей и увеличивающейся свое разнообразие системе инициатив в области охраны правопорядка и борьбы с коррупцией. Предложены также некоторые условные показатели оценки воздействия программы. Кратко описаны так же программы по завершении работы миссий в странах, а также важность, роль и влияние региональных ресурсов и программ. Приложения включают перечисление источников информации для дальнейшего изучения и исследования.

В заключение, определяя прозрачность, как наиболее важный инструмент в борьбе с коррупцией, мы уверены в том, что должно также приниматься во внимание установление правильного баланса между просвещением, профилактикой и принуждением. Такая стратегия может помочь как правительству США, так и иным донорам лучше планировать, управлять и оценивать антикоррупционные инициативы в пост-коммунистических странах.