



Public Services International  
Internationale des Services Publics  
Internacional de Servicios Públicos  
Internationale der Öffentlichen Dienste  
Internationell Facklig Organisation för Offentliga Tjänster  
國際公務勞連

## Коррупция и общественное обслуживание

Дэвид Холл, МИЦОО (ноябрь 2012 года)

### Введение

Коррупция – это яд, разрушающий веру людей в государственные учреждения, правительства и саму демократию. Истинная демократия требует уважения, справедливого и равного обращения с каждым гражданином. Этого невозможно достичь, когда люди вынуждены платить взятки за получение медицинской помощи, услуг полиции и чистую воду. Хуже того, взятки за получение контрактов извращают государственные политические решения, направляя государственные средства в коррупционное русло.

Мелкая коррупция имеет место тогда, когда люди вынуждены платить государственному служащему взятки за услуги, на которые они имеют право. Сотрудник злоупотребляет своим положением с целью получения дополнительных доходов за счет граждан и самой службы. Типичными примерами являются взятки работникам водоснабжения за регистрацию ложных показаний счетчика, работникам здравоохранения за перенос лечения на более раннюю дату, работникам таможни за провоз товара контрабандой без уплаты пошлин.

Во многих странах люди приобретают неприятный опыт общения с органами власти, когда дело доходит до удовлетворения их основных потребностей и потребностей членов их семей. В таких странах люди нередко вынуждены оказывать и получать помощь от родственников, друзей или членов своих социальных групп. Ввиду отсутствия для всех надлежащего управления, функционирования, прозрачности и равного доступа к общественным услугам подарки или деньги нередко являются единственным способом получить медицинскую помощь, разрешение на строительство, судебные решения в свою пользу и т.д.

Коррупция наносит серьезный ущерб общественному обслуживанию. Граждане остаются обманутыми. Она нарушает принцип справедливого и равного обращения. Она подрывает моральные качества государственных служащих. Страшно представить, что случилось бы, если бы государственная служба превратилась в подобие коммерческой сделки. Кроме того, повседневная коррупция является препятствием для решения государством проблем масштабной коррупции. Она должна быть искоренена.

Имеются убедительные доказательства того, что наиболее важным фактором, влияющим на уровень мелкой коррупции, является оплата труда соответствующих работников. Когда зарплата слишком низкая, чтобы обеспечить жизненные потребности, или существенно ниже оплаты труда других людей с подобной квалификацией, коррупция становится дополнительным заработком. Исследования, проведенные в различных странах от Мадагаскара до Украины, свидетельствуют о том, что недостаточная оплата труда госслужащих связана с мелкой коррупцией. В ряде стран Азии контролеры счетчиков воды требовали взятки, когда их зарплата была ниже прожиточного минимума, но перестали это делать после того, как их зарплата была существенно повышена. Уже давно известно, что в 18 веке таможенные работники Англии брали взятки у контрабандистов, потому что получали маленькую зарплату.

Крупная коррупция – крупномасштабное мошенничество политиков и компаний – это еще более серьезная проблема. Она разлагает государство.

Понятие «захват государства» было введено двумя исследователями Всемирного банка для описания ситуации в некоторых бывших коммунистических странах Восточной Европы. Они обнаружили факты преднамеренного создания компаниями сетей влияния на чиновников и политиков с целью изменения последними законов и норм в свою пользу и частично добились этого путем осуществления коррупционных платежей.

Одним из примеров такого явления стала сеть, созданная в 1990 году в Италии. Политики из разных партий, с одной стороны, и группы компаний, с другой стороны, договорились о том, чтобы разрешить компаниям распределять контракты между собой и принимать решения по ценам. Компании согласились заплатить достаточно денег, чтобы сделать жизнь политиков счастливой, и разделить эти деньги между участвующими сторонами. Для отмыwania денег и сохранения платежей в тайне были введены посредники. Вся система стала способом получения и обмена властью и деньгами в ущерб демократии, прозрачности и подотчетности обществу.

Подобные сети используют не только незаконные платежи (взятки), но и создают так называемые «сети влияния» с помощью законных платежей в виде пожертвований политическим партиям, использования лоббистов для того, чтобы убедить политиков придерживаться определенной политики.

Для компаний это поощрительная бизнес-стратегия. Она выражается в желании частных интересов получить доступ и приобрести влияние в рамках хорошо институционализированных политических процессов, нередко через политических деятелей, действующих в качестве посредников. В развивающихся странах фирмы, расходуя деньги на лоббирование, увеличивают свои прибыли быстрее, чем фирмы, которые платят банальные взятки. В США компании с политическими связями получают больше контрактов после выборов, во время которых они поддержали победителя. Банки Великобритании и США потратили десятки миллионов на лоббирование для предотвращения ужесточения регулирования.

Приватизация представляет собой мощный стимул и широкие возможности для коррупции и захвата государства.

Продажа государственных предприятий – это уникальная возможность приобрести прибыльный бизнес. Поэтому инвесторы дают взятки, чтобы увеличить свои шансы в приобретении предприятий по более низким ценам.

Долгосрочная концессия предприятий водоснабжения, соглашения о закупке электроэнергии для частных электростанций, ГЧП также являются уникальным шансом для получения стабильного потока государственных денег сроком на 25-30 лет через дачу взяток.

При всех формах аутсорсинга, будь-то вывоз мусора, строительство, уборка или медицинские услуги, чтобы заполучить выгодный бизнес подрядчики могут давать взятки или создавать картели, или и то и другое.

Взятки или политические пожертвования – это деньги, за которые получают преференции, сделал вывод (говоря о США) лауреат Нобелевской премии по экономике Пол Кругман: «Поскольку все больше и больше функций правительства приватизируются, государства стали платить за жизнь в раю, в котором политические решения и контракты для друзей и родственников стали компенсацией за доступ к государственной деятельности [...], коррумпированной связью приватизации и покровительства, подрывающих позиции правительство в глазах большей части нашего народа».

Последствия и размах коррупции столь серьезны и обширны, что оказывают влияние на государственные решения и услуги на местном и международном уровнях.

Влияние фармацевтических компаний на политические процессы особо заметно на международном и национальном уровнях. В свою очередь, они оказывают непосредственное влияние на медицинские услуги. В результате имеет место отток крупных денежных средств из государственных расходов на здравоохранение, что подрывает основы демократии.

Приватизация в виде аутсорсинга приобрела широкое распространение в центральных органах власти и тем самым усугубила проблему коррупции. Масштабы многих центральных государственных контрактов, в особенности это касается оборонных закупок и строительства, все сильнее подталкивают компании к незаконным действиям, чтобы заполучить бизнес. Имеет место масштабная коррупция, связанная с заключением оборонных контрактов с подрядчиками США в Ираке, финансируемых федеральным правительством США.

Местные органы власти уязвимы для коррупции также со стороны многонациональных компаний. Крупнейшая в США розничная многонациональная компания «Уол-Март» стала фигурантом ряда судебных дел и расследований коррупционных деяний местных чиновников государственного планирования Мексики. По данным газеты «Нью-Йорк Таймс», «Уол-Март» Мехико стал организатором кампании взяточничества, чтобы занять доминирующие позиции на рынке. Стремясь построить магазины, компания давала взятки за получение разрешений практически в каждом уголке страны».

Международные учреждения потерпели поражение в борьбе с коррупцией и ее влиянием на простых людей. Содействуя приватизации, они активно способствуют росту коррупции, чтобы укрепить свои позиции.

В этой статье предлагается иной, более комплексный подход к искоренению коррупции, предотвращению захвата государства и обеспечению того, чтобы общественные услуги оставались доступными для всех граждан.

## **Выводы и рекомендации**

### **Защита общественного обслуживания от коррупции и захвата**

В этом исследовании коррупции содержатся выводы официальных международных органов. Вместо создания дешевых «равных условий» для международного бизнеса, особое внимание должно уделяться качественному общественному обслуживанию и защите государственной политики от ее захвата в коммерческих интересах.

Фрагментация, минимизация и недостаточное финансирование общественного сектора являются частью проблемы коррупции в сфере предоставления услуг. Решением проблемы должно стать признание ценности общественных услуг и работников, предоставляющих эти жизненно важные услуги.

«Культура коррупции», занимающая столь видное место в умах международных бизнесменов, преимущественно резко отвергается общественностью во всем мире. Это приватизация и ее слепая поддержка со стороны доноров и банков развития, продолжающих порождать ненужные возможности и стимулы для коррупции и политики захвата. Кроме того, коммерческий захват государства через «законную» коррупцию в виде политических пожертвований, влияние торговли, лоббирование и проникновение в государственные учреждения подрывают основы демократического принятия решений. Эта культура разлагает государственную политику и принципы общественного распределения ресурсов.

Разоблачение коррупции требует дополнительных полномочий и автономии для органов государственного аудита, сильного законодательства о свободе информации для расширения возможностей организаций гражданского общества и согласованных кампаний в поддержку демократических финансовых решений, прозрачности и подотчетности. Опора на отдельных разоблачителей,

улучшение гендерного баланса, саморегулирование корпоративного сектора или создание частных бухгалтерских фирм само по себе не является жизнеспособным решением.

Национальные суды должны иметь возможность применять мощные правовые санкции – вплоть до лишения свободы и отстранения от участия в тендерах – против коррумпированной элиты, местных и международных компаний, а не выводить компании из законодательного поля стран, в которых они работают, позволяя им откупаться от преследований путем пожертвований или запрета на предание огласке ценной для общественности информации путем принятия тайных судебных решений. Международные организации и доноры должны поддерживать закрытие налоговых гаваней, защищающих коррупционеров и укрывающих государственные средства, украденные ими.

В конечном счете, технические решения не являются исчерпывающим ответом. Эффективность совместных действий по борьбе с коррупцией зависит от укрепления демократических и общественных организаций в каждой стране и прочных связей между профсоюзами и их союзниками, выступающими в поддержку сильного общественного обслуживания.

## **Рекомендации**

### *Работники общественного обслуживания и политическая целостность*

- Всем работникам общественного обслуживания должен быть обеспечен достойный прожиточный минимум, достаточный, чтобы не побуждать к использованию своих должностей в коррупционных целях.
- Назначение, продвижение по службе, дисциплинарные взыскания или увольнение государственных служащих и работников общественного обслуживания должны быть защищены от политических решений,
- Все государственные служащие должны работать в рамках дисциплинарного кодекса, предусматривающего жесткие санкции в отношении коррупции.

### *Коммерческий захват общественных интересов*

- Выработка государственной политики не должна передаваться в руки консультантов. Частные консультанты или бизнес-интересы не должны касаться органов, отвечающих за государственные политические решения или предоставление государственных контрактов, таких как ГЧП.

### *Приватизация, аутсорсинг и государственные закупки*

- Международные банки и доноры не должны требовать приватизации как условия предоставления помощи или кредитов.
- Процедуры закупок товаров или услуг должны быть полностью гласными и прозрачными.
- Компаниям необходимо запретить участие в тендерах на заключение договоров с государством, если материнская компания, ее дочерние или ассоциированные компании были признаны виновным в коррупции в какой-либо стране или пользуются налоговыми гаванями.

### *Общественный аудит и свобода информации*

- Органы государственного аудита и их работники должны обладать надежной защитой от политического или экономического вмешательства.

- Органы государственного аудита должны обладать широкими полномочиями в отношении требований раскрытия информации.
- Органы государственного аудита должны иметь право и нести обязанность публиковать и обнародовать свои выводы, а также поощрять общественную реакцию.
- Законодательство о свободе информации должно требовать раскрытия для всех граждан всех видов информации о государственных финансах, в том числе о зарплатах на государственной службе и условиях всех контрактов.

#### *Правовые санкции*

- Национальные суды должны обладать полномочиями для наложения санкций в отношении любых многонациональных корпораций, действующих в стране.
- Санкции за коррупцию должны предусматривать запрет на заключение долгосрочных контрактов с материнскими компаниями, их дочерними и ассоциированными компаниями или преемниками в течение длительного периода времени.
- Использование гражданами или компаниями налоговых гаваней должно быть запрещено, а всякая компания, являющаяся частью группы, использующей налоговые гавани, должна быть исключена из будущих тендеров.
- Все денежные средства, полученные незаконным путем, должны быть возвращены в государственную казну.

#### *Демократия и общество*

- Поощрение и развитие открытого взаимодействия работников общественного обслуживания, общественности и организаций гражданского общества.
- Постоянное расширение участия общественности, направленное на обеспечение гендерного равенства, прозрачности финансовой отчетности финансирования общественного обслуживания и принятия политических решений.

#### **Некоторые из этих стратегий могут быть применены на международном уровне, а именно:**

- требование, чтобы Всемирный банк, МВФ и другие банки развития и доноры отказались от всех условий приватизации;
- поддержка международных инициатив, таких как решение государств-членов ОЭСР по облегчению преследования многонациональных компаний за коррупционные правонарушения, в том числе судебного преследования в странах происхождения, таких как США или Нидерланды;
- участие в кампаниях, подобным кампании АТТАК и Сети налоговой справедливости за закрытие налоговых гаваней;
- присоединение к национальным и международным кампаниям по совершенствованию законодательства о защите разоблачителей.

*Подготовка данного отчета была поручена Глобальной федерацией профсоюзов Интернационалом общественного обслуживания (ИОО) Международному исследовательскому центру общественного обслуживания (МИЦОО) при Гринвичском университете. С полной версией отчета можно ознакомиться на вебсайте: [www.world-psi.org](http://www.world-psi.org) или направив запрос по адресу: [communications@world-psi.org](mailto:communications@world-psi.org).*