



Как бороться с коррупцией?

Принципы разработки и внедрения антикоррупционной стратегии для Польши

Разработано группой «Программа против коррупции»:

Гражина Чубек

Гражина Копиньска

Адам Савицки

Анна Войцеховска-Новак

сотрудничество:

Яцек Войцехович

Варшава 2010

Редактор:

Марианна Доманьска

Перевод:

Роберт Щесны, Елена Малыгина-Творковска

© Copyright by Фонд им. Стефана Батория, Варшава 2010

ISBN 978-83-62338-05-4

Публикация распространяется бесплатно.

Издатель:

Фонд им. Стефана Батория
ул. Сапежиньска 10а, 00-215 Варшава, Польша
тел. |48| 22 536 02 00
e-mail: batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl/korupcja

Вёрстка:

«Тырса» О.О.О.
ул. Косцелиска 7, 03-614 Варшава
www.tyrsa.pl

Содержание

Резюме	5
1. Введение	7
1.1. Цель публикации	7
1.2. Полезность стратегических документов в профилактике коррупции	8
1.3. Польские антикоррупционные стратегии	9
2. Разработка и реализация антикоррупционных стратегий	11
2.1. Принципы правильной разработки и эффективной реализации антикоррупционных стратегий	11
2.2. Содержание и формула стратегического документа	13
2.3. Факторы риска	13
3. Диагноз прогресса в борьбе с коррупцией в Польше	17
3.1. Понятие коррупции	17
3.2. Характеристика коррупции в Польше	18
3.3. Инструменты противодействия коррупции	23
3.4. Факторы, представляющие угрозу для эффективного внедрения антикоррупционных стратегий	24
4. Общий взгляд на проблему и стратегические цели	27
4.1. Общий взгляд на проблему	27
4.2. Международный контекст	27
4.3. Стратегические цели и показатели их реализации	28
5. Основные сферы публичной жизни, находящиеся под угрозой коррупции и проблемы, которые необходимо решить	29
5.1. Политика	29
5.2. Публичная администрация	32
5.3. Судебный аппарат	35
5.4. Правоохранительные органы	35
5.5. Законодательный процесс	36
5.6. Экономика	37
5.7. здравоохранение	38
5.8. Спорт	41
5.9. Образование	42
5.10. СМИ	43

5.11. Третий сектор	44
6. Учреждения и решения, которые могут сыграть значимую роль в противодействии коррупции	45
6.1. Центральное антикоррупционное бюро	45
6.2. Уполномоченный кабинета министров по делам разработки программы предотвращения нарушений в публичных учреждениях	47
6.3. Уполномоченный по правам человека	47
6.4. Высшая палата контроля	48
6.5. Защита лиц, информирующих о нарушениях и злоупотреблениях	48
7. Внедрение стратегии и оценка реализации целей	49
8. Примерная разработка способа формулировки и реализации операционных целей в избранных сферах публичной жизни	51
8.1. Финансирование политики	52
8.2. Публичная администрация	57
8.3. Законодательный процесс	64
8.4. Укрепление правовой защиты лиц, информирующих о нарушениях на рабочем месте	72

Резюме

В настоящей публикации мы представляем принципы разработки и правильного внедрения в жизнь антикоррупционной стратегии, а также примеры решений, которые могут помочь в разработке такой стратегии для Польши. Целью подготовленной публикации было вызвать в обществе широкую и серьезную дискуссию о возможных формах польской антикоррупционной политики. Мы рассчитываем на то, что нам удастся убедить правящие круги в обоснованности представленной нами теории, благодаря чему будет разработана и внедрена, предлагаемым нами способом, долгосрочная национальная антикоррупционная стратегия.

Сначала мы представим общие принципы, которыми должны руководствоваться лица, разрабатывающие и внедряющие национальные антикоррупционные стратегии. Затем мы перейдем к представлению того, как должен проходить этот процесс в нашей стране.

Мы считаем, что стратегия должна разрабатываться на период 15–20 лет. Предлагаем поставить следующие стратегические цели:

- сформировать гражданские позиции, опирающиеся на убеждение, что отсутствие коррупции это норма;*
- сформировать в общественном сознании убеждение, что задачей власти является постоянное сокращение масштабов коррупции;*
- сбалансировать деятельность в трёх основных направлениях: профилактика, наказание и образование;*
- обеспечить Польше место в первой десятке стран ЕС с наиболее прозрачной антикоррупционной политикой.*

Систему внедрения стратегии следует поручить одному публичному учреждению, нацеленному на выполнение этого задания, а также отдельным ячейкам публичных учреждений, ответственным за выполнение поставленных перед ними задач. На выполнение вытекающих из стратегии задач необходимо выделить соответствующие финансовые средства.

Кроме того, следует проводить как внутреннюю, так и внешнюю оценку прогресса внедрения стратегии. Мы рекомендуем создать состоящее из нескольких человек и независимое от правительства экспертное учреждение, которое будет оценивать процесс реализации правительственной антикоррупционной стратегии. Независимую проверку должны осуществлять в рамках гражданского контроля СМИ и неправительственные организации.

Потом мы определим наиболее уязвимые для коррупции сферы, такие как политика, публичная администрация, здравоохранение или спорт. Обсудим роль учреждений, созданных для борьбы с коррупцией. В отношении Центрального антикоррупционного бюро (ЦАБ) мы представим два сценария развития ситуации. Лучшим вариантом мы считаем объединение ЦАБ с Отделами по борьбе с коррупцией в Полиции и, таким образом, включение ЦАБ в структуры Министерства внутренних дел и администрации.

В конце, для наглядности, мы приведём несколько примеров того, как, по-нашему мнению, следует формулировать операционные цели антикоррупционной стратегии и представлять действия, ведущие к их реализации.

1. Введение

1.1. Цель настоящей работы

Настоящую публикацию мы адресуем как правительству, так и более широкой аудитории – общественному мнению. Мы хотим, чтобы после ознакомления с ней власти начали серьёзную дискуссию на тему желаемой формы антикоррупционной политики с нами и другими учреждениями, заинтересованными вопросами противодействия коррупции. Мы рассчитываем на то, что нам удастся убедить правительство отдать предпочтение нашей теории и разработать долгосрочную антикоррупционную стратегию, которая будет внедрена предлагаемым нами способом.

Мы ощущаем отсутствие серьёзной дискуссии по вопросам предотвращения коррупции. Мы надеемся начать общественную дискуссию, в результате которой поляки осознают, какой ущерб наносит государству и гражданам терпимость к коррупции.

Несмотря на различные попытки исправить ситуацию, проблема коррупции в Польше остаётся одной из наиболее важных и требует системных изменений. Мы считаем, что после многих лет трансформации, системных изменений, введения частичных решений по предотвращению коррупции, необходимо принять более широкие меры в виде утверждения долгосрочной антикоррупционной стратегии. В таком документе должна быть представлена антикоррупционная политика государства, а её внедрение должно привести к созданию устойчивой системы защиты от коррупции.

В настоящей работе мы хотим, пользуясь полученными теоретическими знаниями и информацией о стратегиях разработанных странами проходящими трансформацию, предложить читателям теоретическо-практический материал. Теоретический – потому что он показывает, что необходимо учитывать при разработке стратегии, что она должна содержать и каким образом следует её внедрять. Практический – потому, что мы хотим представить в нём наши предложения, касающи-

еся содержания и формы такого документа для Польши, включая в него опыт, разработанный в течение 10 лет в Программе против коррупции Фонда им. Стефана Батория.

Постулатом настоящей работы не является создание готовой антикоррупционной стратегии для Польши. По мнению авторов – это задача правительства. Мы хотим представить и предложить модель антикоррупционной стратегии, показать, как она должна разрабатываться и осуществляться, а также какие необходимые элементы должна содержать. В дальнейшей части мы укажем на возникающие проблемы и, исключительно в качестве примера, предложим несколько возможных решений в избранных сферах. Иначе говоря, мы построим своего рода костяк, который будет заполнен конкретными решениями правящих лиц. Мы отдаём себе отчет в том, что некоторые проблемы, в том числе связанные с борьбой с коррупцией, можно решать различными способами. Выбор этих способов зависит от политической философии конкретного человека. Например, все видят риск возникновения nepotизма и коррупции в фирмах, являющихся собственностью государства и самоуправления. Министр или мер, влияя на состав правления или контрольного совета, часто руководствуется не столько критериями профессионализма, сколько необходимостью отблагодарить своих политических сторонников. Эту проблему можно решать несколькими способами: приватизировать государственные и коммунальные фирмы, усилить публичный надзор путём введения их на биржу, или внедрить систему отбора властей такого вида фирм и строго ей придерживаться, что ограничит деятельность по усмотрению и влияние находящихся в данный момент у власти. Можно также искать смешанные решения. Выбор конкретного способа решения проблемы зависит от того, какой философией (более либеральной или государственнической) руководствуется власть, реализующая конкретную антикоррупционную стратегию.

1.2. Полезность стратегических документов в профилактике коррупции

Концепция разработки стратегии как инструмента решения серьёзных проблем, перенятая во второй половине XX века деловыми кругами из военных структур, применяется в настоящее время во многих сферах, особенно там, где существенным является эффективное достижение поставленных целей. Она применяется также государственными учреждениями, в том числе и польскими.

Коррупция является одной из социальных проблем, в случае которых стратегический подход оправдывает себя. Уже более десятка лет международные организации и учреждения продвигают идею разработки национальных антикоррупционных стратегий. В работе, посвященной правительственным антикоррупционным

стратегиям, подготовленной Transparency International¹ отмечается, что не существует единой универсальной стратегии. Каждая стратегия должна быть адаптирована к ситуации в данной стране. Стратегии могут иметь характер *ex ante* (профилактический) и *ex post* (штрафной). На практике важно сбалансировать оба вида действий. Нельзя ограничиваться только действиями типа *ex post*.

Примером многофакторной стратегии является предложенная Мировым банком многовекторная стратегия борьбы с коррупцией, подготовленная для стран, проходящих политическую и рыночную трансформацию². Её исходной точкой является констатация, что действия в области борьбы с коррупцией, ранее сосредоточенные на устранении её проявлений, необходимо перенаправить на ограничение причин возникновения коррупции. Данная стратегия обращала внимание на факт, что нельзя искать корни коррупции исключительно в слабости государства и его структур. Необходимо заняться сферами внутренней организации политических систем, связи между государством и частным сектором, а также связи между государством и гражданским обществом.

1.3. Польские антикоррупционные стратегии

В период подготовки к вступлению в ЕС Европейская комиссия критиковала страны бывшего Восточного блока за медлительность в борьбе с коррупцией. Ответом на эту критику являлась разработка и, более или менее успешная, реализация национальных антикоррупционных стратегий. Примеры такого вида действий можно встретить в Латвии (1998), Словакии (2000/03), Венгрии (2001), Чехии (2001), Литве (2002), Словении (2004), Эстонии (2004), а также в Румынии (2005) и Болгарии (2005).

Польша также под нажимом со стороны Еврокомиссии приняла 17-ого сентября 2002 года документ под названием «Программа борьбы с коррупцией – антикоррупционная стратегия». Задачи, поставленные в этом документе перед конкретными министерствами и центральными учреждениями, должны были быть выполнены до конца 2003 года. В октябре 2004 года была принята гораздо лучше разработанная «Программа борьбы с коррупцией, антикоррупционная стратегия, 2 этап внедрения на 2005–2009 гг.» Цели и задачи 2-ого этапа внедрения Стратегии были расписаны на конкретные области публичной жизни. В их рамках были указаны общая цель и стратегические цели; предложены информационно-образовательные, а также организационные изменения. Назначено субъект, ответственный за выполнение отдельных задач и за сроки их реализации.

Внедрение этих программ дало небольшие результаты. К этому привели многие факторы. В случае реализации задач первого этапа Стратегии ключевым фактором представляется фасадный характер предпринимаемых действий, вызванных

¹ Работа «Government anti-corruption strategies» была размещена на вебсайте: <http://www.transparency.org/>.

² В работе «Anticorruption in transition», The World Bank, 2001.

в основном потребностью выполнить требования Европейского Союза, необходимые для вступления в ЕС. Главным барьером в эффективной реализации второго этапа Стратегии мы считаем неоднократные изменения в составе правительства³ и связанные с ними изменения концепции борьбы с коррупцией. Важной причиной неудачи было также отсутствие формальных механизмов отчётности подразделений и лиц, ответственных за выполнение конкретных задач. В обоих случаях, к такой ситуации привели отсутствие реального политического лидерства и низкая вовлеченность большинства сотрудников публичной администрации в реализацию принципов стратегии, а также не опирающийся на участие процесс разработки программы. На реализацию, как первого, так и второго этапов Стратегии в национальном бюджете не было выделено специальных средств. Следует добавить, что вышеупомянутые документы, хотя бы по причине их краткосрочного временного горизонта, имели скорее характер плана, чем стратегии.

³ «Программа борьбы с коррупцией, антикоррупционная стратегия, 2 этап внедрения на 2005–2009 гг.» была подготовлена и принята кабинетом премьер-министра Марека Бельки. Реализовать её задачи должны кабинеты Казимежа Марцинкевича, Ярослава Качиньского и Дональда Туска.

2. Разработка и реализация антикоррупционных стратегий

2.1. Принципы правильной разработки и эффективной реализации антикоррупционных стратегий

Подготовка и эффективное внедрение антикоррупционной стратегии требует соблюдения ряда условий. Ниже мы представляем наиболее важные из них. Осознание всех этих факторов позволит сформировать соответствующие механизмы реформ и определить последовательность их внедрения.

Ориентация на успех. При разработке стратегии большое значение имеет мышление типа win-win, то есть поиск таких решений, которые отвечают интересам всех основных участников, и реализация которых принесёт всем ощущение успеха. Политиком она позволит создать имидж ответственных и честных. Бизнесменам позволит почувствовать, что они принимают участие в создании условий для ведения хозяйственной деятельности с соблюдением принципов честной конкуренции. Чиновники обретут безопасность – соблюдая разработанные принципы, они не окажутся под угрозой коррупционных ситуаций. Мы, граждане, получим уверенность, что живём в стране с более эффективным управлением и имеем равный доступ до различного рода услугам, предоставляемых государством.

Проведение анализа ситуации и оценки предыдущих действий. Процессу разработки национальной антикоррупционной стратегии должен предшествовать анализ существующей ситуации. Необходимо определить наиболее важные проблемы и методы, применяемые для их решения. В Польше до конца 90-тых годов было проведено довольно много исследований, касающихся уровня прозрачности и риска коррупции. Поэтому мы не видим потребности в проведении дополнительных широкомасштабных исследовательских работ. Необходим тщательный анализ существующих работ.

Необходимо также произвести оценку накопленного опыта борьбы с коррупцией. В случае Польши это будет анализ причин недостаточной эффективности предпринимаемых ранее действий, связанных с внедрением двух этапов Антикоррупционной стратегии (часть причин представлены в п. 1.2.) и с деятельностью Центрального антикоррупционного бюро (ЦАБ).

Процесс и участие. Стратегия должна создаваться, а также внедряться и контролироваться в процессе партисипации, то есть стать результатом широкой и постоянной консультации. Для создания хорошей антикоррупционной стратегии необходима политическая воля правящих кругов, а также участие и поддержка многих не связанных с политикой общественных лидеров: экспертов, представителей сектора работодателей, профсоюзов, религиозных организаций и других групп гражданского общества⁴. Мы предлагаем вынести на общественное обсуждение, как постулаты, так и окончательную форму Стратегии. Учреждения, внедряющие стратегию, должны быть открыты для оценки уровня реализации задач, которая будет проведена институтами гражданского общества, СМИ и неправительственными организациями.

Политическое лидерство. Необходимым условием является, с одной стороны, наличие руководства, вызывающего доверие в своём вовлечении в борьбу с коррупцией, а с другой – полноценная поддержка со стороны такого руководства, и вовлечение его в реализацию стратегии на как можно более высоком уровне. Как представители публичных учреждений, так и граждане, должны быть убеждены в том, что правительство серьёзно и без скрытого интереса относится к проблеме ограничения коррупции. Во главе центрального учреждения, ответственного за внедрение антикоррупционной стратегии, должно стоять лицо с безусловным моральным авторитетом, которое, по мере возможностей, не ассоциируется однозначно с одной политической партией. Не должно вызывать сомнений, что председатель правительства и министры занимают однозначную позицию непринятия коррупции, nepотизма или ситуации конфликта интересов в подчинённых им учреждениях.

Фактор времени. Фактор времени имеет разностороннее и чрезвычайно большое значение для успешной реализации стратегии.

Прежде всего, необходимо правильно определить её временные рамки. Национальная антикоррупционная стратегия – это больше чем план антикоррупционных действий правительства. Невозможно за один срок правительства достичь таких целей как устойчивое снижение уровня коррупции и выработка желаемых гражданских позиций. Поэтому национальная антикоррупционная стратегия должна сохранять перспективу 15–20 лет последовательных действий.

⁴ По данным Transparency International: «Government anti-corruption strategies».

Стратегические и операционные цели, которые будут определены в стратегическом документе, будут иметь разное значение, а их реализация будет отличаться друг от друга уровнем сложности и степенью трудности.

Возникновение серьёзных проблем на первом этапе имплементации принципов стратегии может перечеркнуть шансы всего проекта на успех. Поэтому надо начать с действий в сфере, в которой легче всего формулировать стратегические цели и в которой имеются большие шансы осуществить их в планируемое время и достигнуть успеха. Поэтому настолько существенным является определение правильной исходной точки для начала антикоррупционных действий, а также правильная взаимосвязь между временем и местом начала действий.

2.2. Содержание и форма стратегического документа

В стратегическом документе необходимо:

- сформулировать миссию и определить стратегические цели;
- назвать способы достижения как стратегических, так и операционных целей, т.е. определить задачи, сроки, лица и учреждения, ответственные за выполнение конкретных задач;
- определить показатели оценки достижения целей;
- указать источники финансирования задач, содержащихся в стратегии. Принятие даже самой хорошей стратегии, без обеспечения средств на её реализацию, к сожалению, не принесёт ожидаемых результатов;
- ясно определить учреждение, ответственное за внедрение стратегии и то, перед кем, как часто, и в какой форме оно отчитывается по реализации стратегии;
- запланировать создание отдельного, независимого от правительства учреждения, осуществляющего надзор и оценку всего процесса⁵.

Чтобы получить шанс на правильную реализацию, долгосрочная национальная антикоррупционная политика должна быть признана обязательным документом для реализующих её субъектов. На практике это означает, что такая политика должна иметь форму юридического документа.

⁵ Необходимость создания надзорного учреждения подчеркивает Драго Кос – руководитель словенской независимой Комиссии по вопросам борьбы с коррупцией, который выполняет также функцию главы ГРЕКО (Группа стран против коррупции). Он считает, что одной из причин проблем с эффективным внедрением антикоррупционной стратегии является именно факт, что правительство мешает в работе Комиссии, которая обладает формальными полномочиями вести мониторинг реализации стратегии. Правительство несколько раз совершало попытки ликвидировать Комиссию.

2.3. Факторы риска

При разработке стратегии нужно учитывать факторы риска, которые могут помешать в её подготовке и замедлить эффективное внедрение. Они присутствуют всегда и в каждой стране, однако не везде одинаковы и не всегда имеют одинаковую интенсивность. Поэтому в начале работ над стратегическим документом необходимо обозначить их и учитывать в дальнейшем при планировании коррективных действий. К наиболее типичным относятся:

Нарушение гражданских прав. В борьбе с коррупцией, в том числе с её последствиями, недопустимо применение методов, нарушающих права человека. Угроза коррупции имеет другой характер, чем угроза терроризма. Применение чрезвычайных инструментов в этом случае является неоправданным. Зато необходимо систематически предпринимать профилактические действия и не пренебрегать опасностью.

Культурный фактор. Помехой в эффективной борьбе с коррупцией могут быть также некоторые культурные факторы. В случае Польши и большинства стран, которые в своей новой истории были лишены государственной независимости, при проектировании антикоррупционных действий необходимо учесть глубоко укоренившееся нежелание выявлять правонарушителей правоохранительным органам. Нельзя забывать также о том, что период экономического застоя выработал в гражданах согласие на «решение дел по знакомству» и кумовство.

Идеологизация борьбы с коррупцией. Возникает, когда борьба с коррупцией становится манией руководства страны и когда каждая проблема объясняется существованием коррумпированной системы. В этом случае можно легко прийти к выводу, что в борьбе с этой патологией можно применять чрезвычайные меры, цель оправдывает средства и можно даже временно приостановить функционирование демократических инструментов. Действительно, использование чрезвычайных средств и высокой уровень эмоций могут привести к впечатляющему улучшению ситуации, однако, в конечном итоге, общество сравнительно быстро может устать от такого морального напряжения и потерять интерес к борьбе с коррупцией. Иногда ситуация может даже обернуться против лидеров борьбы с коррупцией⁶. Такого вида действия могут также привести к общественной «девальвации» любых антикоррупционных действий.

⁶ Примером такого сценария может служить итальянская акция «чистые руки», которая в девятые годы полностью устранила коррумпированные политические элиты, но через несколько лет привела к обвинению в коррупции главного антикоррупционного прокурора Ди Петро и приходу к власти Сильвио Берлускони, бизнесмена, несколько раз обвиняемого в коррупции.

Одноразовый характер. Борьба с патологиями, в том числе с коррупцией не может проводиться в виде отдельных акций. Она должна стать повседневной практикой правительств. Профилактика коррупции, включение систем обеспечений в стандартную работу государственных учреждений должно быть очевидной необходимостью. Такой же самой, как необходимость защищать территорию страны или предупреждать эпидемии.

Отсутствие политического консенсуса. Борьба с коррупцией не может стать предметом торга в политической и избирательной борьбе. По вышеуказанным причинам она должна быть повседневной задачей каждой власти. Поэтому желательным является достижение политического компромисса между различными партиями, касающегося реализации целей стратегии, и совместное принятие долгосрочных целей, которые будут осуществляться даже после изменений власти. Зато краткосрочные и операционные цели могут меняться вместе с изменениями правительства. Такой подход гарантирует реализацию долгосрочных целей национальной антикоррупционной стратегии.

3. Диагноз прогресса в борьбе с коррупцией в Польше

После обсуждения общих принципов, которыми должны руководствоваться лица, формирующие и внедряющие национальные антикоррупционные стратегии, мы перейдём к тому, как должен выглядеть этот процесс в нашей стране. Мы предложим стратегические цели на период 15–20 лет, систему внедрения стратегии, укажем сферы, которые находятся под угрозой коррупции, учреждения, созданные для борьбы с коррупцией, а в конце, в качестве примера, мы покажем, как, по нашему мнению, надо формировать операционные цели антикоррупционной стратегии и представлять действия, направленные на их реализацию.

3.1. Понятие коррупции

Нет одного общепринятого определения коррупции. Принятая Советом Европы Гражданская конвенция о коррупции, определяет её как «требование, предложение, вручение или принятие непосредственно или через посредников взятки или любой не полагающейся корысти или обещание таковой, которое искажает правильное выполнение какого-нибудь обязательства или поведение, ожидаемое от лица принимающего взятку или её обещание». В социологических и политологических трудах приводится много толкований коррупции. Данным понятием определяется, как правило, более широкий спектр явлений, чем в юридических определениях⁷.

⁷ Проф. Мария Ярош (Мария Ярош, «Власть, привилегии, коррупция», Научное издательство PWN, Варшава 2004, стр. 200) считает, что коррупция «охватывает целый ряд разнообразных преступных способов поведения: взяточничество, платное покровительство, nepotизм, организацию тендеров таким образом, чтобы выиграл конкретный поставщик, использование политического поста или экономического положения с целью обеспечить выгодные посты своим (или партийным) сторонникам, вопреки интересам государства и общества».

Джереми Поуп, многолетний руководитель Transparency International, пишет: «коррупция касается способов поведения представителей публичной власти, как политиков, так и чиновников гражданской службы, вследствие которых они незаконно и необоснованно обогащаются и помогают обогащаться близким себе лицам путём неправильного использования переданной им власти». («Добросовестность в публичной жизни: методы предупреждения коррупции», ред. Джереми Поуп, перевод Мацей Пертыньски, Институт публичных дел, Варшава 1999, стр. 34).

Для нужд настоящей публикации было принято, что под понятием коррупции понимается использование имеющейся публичной власти или профессионального положения для получения частных корыстей (личных или групповых). К другим явлениям, сопутствующим коррупции относятся, в частности, nepотизм, кумовство, клиентелизм или деятельность в ситуации конфликта интересов.

Согласно рекомендациям экспертов Мирового банка⁸ мы различаем два вида коррупции: чиновническую коррупцию (*administrative corruption*) и узурпацию государства (*state capture*). Чиновническая коррупция определяется как взяточничество, с которым среднестатистический гражданин сталкивается, например, при контактах с чиновниками, полицейскими или сотрудниками медицинских учреждений. С узурпацией государства мы имеем дело, когда процессы разработки законов, управления государством или функционирования правосудия захватываются лицами или группами лиц, которые принимают положительные для них и отрицательные для большей части общества решения. Иногда чиновническая коррупция определяется также термином «повседневная коррупция» а узурпация государства – «политическая коррупция».

«Коррупция может проявляться внутри публичного, частного и неправительственного секторов, а также между этими секторами. Коррупционные отношения могут устанавливаться между индивидуальными представителями субъектов, действующих в этих секторах и/или между группами представителей. Такие представители могут действовать в интересах определённых субъектов, в собственных интересах или совмещать оба вида интересов»⁹.

3.2. Характер коррупции в Польше

3.2.1. Коррупция в Польше в 2000 году

Когда 10 лет тому назад разрабатывались первые антикоррупционные стратегии¹⁰, в качестве основных сфер сосредоточения коррупции рассматривались таможен-

Зато проф. Анджей Койдер отмечает, что «в настоящее время под коррупцией понимается такой обмен ценностями, услугами и другими ресурсами, который нарушает действующие законы или публичные блага (материальные или символические, как например доброе имя государственных чиновников).

Каждое распоряжение публичными ресурсами, которое не соответствует их назначению, называется коррупционной деятельностью». (Анджей Койдер, «Стратегии противодействия коррупции – польский опыт» [в:] «Климат коррупции», ред. Анджей Койдер и Анджей Садовски, Научное издательство *Semper*, Варшава 2002, стр. 47).

⁸ «Anticorruption in transition», The World Bank, 2001.

⁹ Цитата из документа «Принципы стратегии борьбы с коррупцией», подготовленного членами Антикоррупционной рабочей группы, действующими при поддержке Мирового банка, май 2001.

¹⁰ Первая антикоррупционная стратегия в Польше была разработана в Министерстве финансов в 2000 г., но не дошла до стадии реализации. В 2001 г. модель польской антикоррупционной стратегии

ные службы, здравоохранение, дорожная полиция и публичная администрация. В работе, подготовленной членами Антикоррупционной рабочей группы, действующей при поддержке Мирового банка, среди проблем, которые необходимо решить отмечались:

- отсутствие деклараций доходов чиновников (таможенных служб, прокуратуры, судей и т.д.);
- отсутствие прозрачных механизмов регулирования финансирования политических партий;
- отсутствие доступа к информации о технических, технологических и кадровых требованиях тендеров;
- деление контрактов в процессе государственного заказа;
- исключение деятельности агентств и фондов из-под контроля парламента;
- существование временных освобождений и льгот в сборе пошлины;
- предоставление чиновникам возможности принимать решения по усмотрению, например при аннулировании налоговых задолженностей;
- отсутствие этического кодекса судей;
- отсутствие устойчивой практики последовательного проведения уголовных дел против представителей власти;
- всеобщее убеждение в том, что дорожная полиция принимает взятки;
- неформальные оплаты за услуги публичных медицинских учреждений;
- тесная взаимосвязь здравоохранения с фармацевтической промышленностью;
- приватизация имущества здравоохранения.

За последние 10 лет некоторые проблемы удалось решить. Например, обязательством предъявлять явные декларации имущества был охвачен более широкий круг лиц, в том числе руководящие посты в госучреждениях и казначейских палатах. Были также изменены принципы финансирования политики, благодаря чему данная сфера стала более устойчива к коррупции. Судьи получили этический кодекс¹¹. Некоторые проблемы (напр. отсутствие контроля парламента над деятельностью агентств и правительственных фондов) всё еще требуют разрешения.

3.2.2. Изменение характера коррупции в Польше

Нет данных, которые позволили бы однозначно сказать, снизилась ли или возросла коррупция в Польше за последнее десятилетие. Однако имеются основания утверждать, что она изменила свой характер. По результатам исследований CBOS

подготовили члены Антикоррупционной рабочей группы, действующей при поддержке Мирового банка.

¹¹ Имеются два этических кодекса судей; один принят Государственным правосудным советом и второй – Ассоциацией судей *Iustitia*. Они доступны на портале: http://www.etyka-prawnicza.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=94.

(Центр исследования общественного мнения) проведённых по заказу и в сотрудничестве с Программой против коррупции («Барометр коррупции»)¹², видно, что значительно сокращается процент респондентов, которые признаются, что они знакомы с лицами, которые берут взятки (с 30% в 2000 году до 15% в 2009). Еще меньше респондентов, которые признаются, что кто-то пытался вручить им взятку (13% в 2000 году, 5% в 2007 и 7% в 2009 г.) и респондентов, которые признаются, что вручили взятку (14% в 2000 году, 17% в 2003 и 9% в 2006, 2007 и 2009 гг.). Автор исследования, проф. Анна Кубяк, интерпретирует этот факт следующим способом: „[проходит] «концентрация коррупции» – она менее обширна и расплывчата, зато более сосредоточена в местах, в которых имеются благоприятные условия для её существования – дефицит благ и услуг, возможность решать по усмотрению, отсутствие прозрачных процедур, постоянный организационный паралич, «грязные сообщества», маскирующие коррупционные формы поведения».

В вышеупомянутом отчёте Мирового банка, разработанном на основе исследований 2000 года – Польша вместе с Эстонией, Словенией и Венгрией были зачислены в группу стран среднего уровня обеих видов коррупции: чиновнической и политической.

Нет актуальных исследований, сравнивающих эти два вида коррупции, однако анализ писем и сигналов, получаемых Программой против коррупции, данных полиции и информации прессы позволяют склоняться к тезису, что чиновничья коррупция, хотя всё еще является существенной, перестает быть главной проблемой в нашей стране. Вводимые на протяжении последних нескольких лет профилактические решения, такие как: разделение в органах самоуправления чиновников принимающих решения и обслуживающих клиентов, введение фоторадаров и запрета принимать оплату за штраф наличными, а также широкий доступ к частным медицинским услугам и распространение частных медицинских страховок в определенной степени ограничили административную коррупцию. Кроме того, правоохранительные органы лучше справляются с преследованием виновников такого вида коррупции.

Проблемой остаётся политическая коррупция, узурпация государства. Государство все более эффективно справляется с взяточничеством чиновников или полицейских. Но до сих пор мы не в состоянии эффективно разрешать проблемы, связанные с честным проведением тендеров, организуемых в рамках государственных заказов, с непотизмом и незаконным нажимом на лица, которые подготавливают законодательные акты и решения.

Уже 10 лет Верховная палата контроля (ВПК) обращает внимание на то, присутствует ли в исследуемом учреждении или сфере риск коррупции. В годовых отчё-

¹² Исследования доступны на вебсайте: <http://www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm>.

тах выделяется отдельный раздел на антикоррупционные действия¹³. В отчёте 2009 года сферами наиболее высокого риска в деятельности государственных учреждений названы:

- выдача решений по усмотрению;
- заключение контрактов субъектами публичного и частного секторов;
- выполнение органами публичной власти функций контроля;
- распределение публичной властью дефицитных благ.

К сферам, находящимся под угрозой коррупции, уже несколько лет относятся: публичное здравоохранение, государственные фирмы, процесс продажи государственного имущества или организации государственных тендеров.

В опубликованной недавно Центральным антикоррупционным бюро «Карте коррупции» отмечается, что «... по данным операционной деятельности Агентства внутренней безопасности, Центрального антикоррупционного бюро и других служб подчинённых Министерству внутренних дел и администрации¹⁴, в частности полиции, коррупционные действия чаще всего выступают в следующих сферах:

- государственная администрация и самоуправление;
- здравоохранение и фармацевтика;
- образование;
- таможенная и казначейская администрация;
- учреждения, внедряющие европейские программы;
- правоохранительные органы и судебный аппарат;
- коммерческий сектор¹⁵.

К наиболее уязвимым сферам публичной администрации относятся в первую очередь: выдача лицензий и разрешений, государственные заказы и организация тендеров, управление публичным имуществом или осуществление надзора.

Подводя итоги, можно отметить, что в настоящее время наши проблемы значительно больше, чем 10 лет назад, похожи на проблемы, испытываемые Германией или Францией.

Этот вывод подтверждают результаты ежегодного Индекса восприятия коррупции Transparency International (CPI TI)¹⁶. Принимая во внимание, что это не уровень коррумпированности данной страны, а только того, как оценивается респондента-

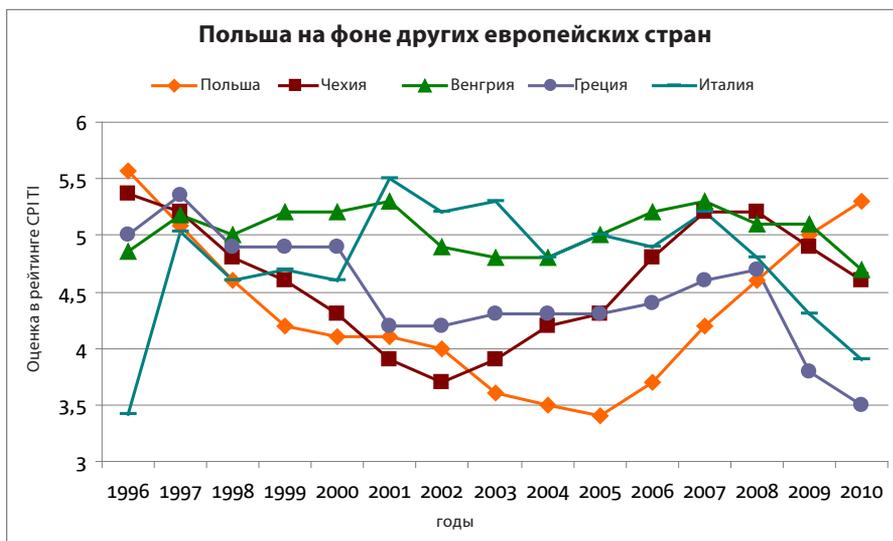
¹³ Ответы доступны на вебсайте: <http://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik>.

¹⁴ Польское Министерство внутренних дел и администрации занимается (кроме вопросов безопасности и общественного порядка) также вопросами, связанными с организацией публичной администрации, информатизацией, деятельностью религиозных организаций а также национальными и этническими меньшинствами.

¹⁵ «Карта коррупции», Центральное антикоррупционное бюро, Варшава, 2010. Публикация доступна также на сайте: http://www.cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Mapa_korupcji.pdf.

¹⁶ Мы отдаем себе отчёт в спорности методологии, применяемой при составлении. Это описано, в частности, в работе Гжегожа Маковского «Коррупция как общественная проблема», Издательство

ми уровень прозрачности общественной жизни в стране, сравнение результатов за несколько лет показывает знаменательную тенденцию. Польша первый раз была учтена в этом исследовании в 1996 году. По 10-бальной шкале¹⁷ получила 5,57 бала и была оценена лучше чем, например, Чешская Республика, Греция, Венгрия или Италия. На протяжении следующих лет оценка нашей страны снижалась до 2005 года, в котором мы получили только 3,4 и были оценены хуже всех стран Евро-



Trío, Варшава 2008. Однако сравнение результатов этих исследований, проводимых идентичными методами, в течение нескольких лет, представляется достоверным.

¹⁷ Применяется шкала 10-0, согласно которой 10 баллов обозначает страну без коррупции.

пейского Союза. Последний индекс (от 2010 г.) присудил Польше 5,3 бала. Из числа стран ЕС лучше нас были оценены 17 стран, а хуже – 9.

Из анализов отчётов, данных, публикаций, писем и получаемых Программой против коррупции сигналов видно, что сегодня мы имеем в Польше дело с другими коррупционными явлениями, чем 10 лет тому назад. В настоящее время коррупция чаще всего угрожает процессам:

- заключения контрактов в рамках государственных заказов;
- принятия постановлений и выдачи разрешений;
- становления законодательных норм.

3.3. Инструменты противодействия коррупции

3.3.1. Штрафные санкции

Что касается пресекающих антикоррупционных действий, имеются все инструменты, необходимые для выявления и наказания коррумпированных лиц. На протяжении последних 10 лет были введены изменения в Уголовный кодекс. В него были введены новые коррупционные преступления, такие как: избирательная коррупция, коррупция в спорте и бизнесе. Был введён также принцип освобождения от наказания лица, которое вручает взятки, информируя об этом правоохранительные органы. Обязанности по преследованию коррупционных преступлений, возложены, кроме полиции (в которой были созданы специальные Отделы по борьбе с коррупцией и в рамках которой работает Центральное следственное бюро), также на Агентство национальной безопасности и, в первую очередь, на Центральное антикоррупционное бюро (ЦАБ), созданное в 2006 году. ЦАБ располагает очень широкими и, в некоторых случаях, по мнению авторов, избыточными полномочиями, как например: установка подслушивающих устройств, применение непосредственного насилия, контролируемых закупок, а даже полицейской провокации. Таким образом, выходит, что существует много, может быть даже слишком много учреждений, которые занимаются борьбой с коррупцией. Будет ли эта борьба эффективной, зависит уже от умений и возможностей вышеупомянутых органов и политической воли их руководителей.

3.3.2. Профилактические действия

Поскольку характер коррупции, с которой сейчас борется Польша, изменился на протяжении последних лет, в национальной антикоррупционной стратегии следует также поставить другие цели и задачи. Следует уделять больше внимания профилактическим действиям (*ex ante*). Прежде всего, необходимо создать орган, который будет заниматься продвижением и внедрением действий, предотвращающих коррупцию. Создание новых учреждений при этом не является обязательным;

данные задачи можно возложить на уже существующее ведомство. Следует добавить, что такое обязательство вытекает из Конвенции объединенных наций против коррупции (ст. 5 и 6), которую Польша ратифицировала в 2006 году. Важно обеспечить этому органу самостоятельность¹⁸. Власть должна также создать финансовую и кадровую базу для эффективной деятельности. В нашей концепции данный орган может отвечать за внедрение национальной антикоррупционной стратегии.

К профилактическим методам относятся не только образование и этические кодексы, но и, прежде всего, внедрение в системы работы и принципы деятельности госучреждений механизмов, предотвращающих коррупцию, а также создание систем безопасного информирования о нарушениях, появляющихся в публичных учреждениях.

3.4. Факторы, представляющие угрозу для эффективного внедрения антикоррупционной стратегии в Польше

3.4.1. Борьба с коррупцией как неприоритетная задача

Представляя диагноз ситуации в Польше, следует также учесть некоторые негативные явления, которые могут помешать в создании, а, прежде всего, в реализации антикоррупционной стратегии. Утверждение, содержащееся в аналитическом докладе компании Ernst & Young¹⁹: «Борьба с коррупцией потеряла свой новаторский характер, вместе с которым исчезло и убеждение в неотложности этого вопроса», касается глобальной ситуации, однако прекрасно отражает также ситуацию в Польше. После многолетнего постоянного обсуждения вопросов коррупции и применения спорных методов борьбы с ней, кажется, что для сегодняшних властей коррупция перестала быть приоритетной задачей. Хотя в конце декабря 2009 года перестала действовать «Программа борьбы с коррупцией, антикоррупционная стратегия, 2 этап внедрения на 2005–2009 гг.», новая стратегия не была подготовлена. Кроме того, в аналитическом докладе «Польша 2030 – вызовы в развитии» тема противодействия коррупции отсутствует. Проблема прозрачности государственных структур присутствует только частично в разделе «Эффективное государство», в контексте необходимости прозрачной интерпретации и прозрачной разработки правовых норм.

¹⁸ В ст. 6. Конвенции ООН мы читаем: «Каждое Государство-участник обеспечивает... наличие органа или, в некоторых случаях, органов по предотвращению коррупции... обеспечивает необходимую самостоятельность, ... с тем, чтобы такой орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния. Следует обеспечить необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал...».

¹⁹ Достижение этического роста – Новые рынки, новые вызовы. Отчет по результатам 11-ого Мирового исследования экономических нарушений, Ernst & Young, 2010.

3.4.2. Низкий общественный интерес

Общество низко оценивает вовлеченность государственных структур в устранение коррупционных патологий. Согласно исследованиям центра CBOS, в 2010 году 46% респондентов негативно, а 38% позитивно оценивали действия правительства в этой области²⁰. Однако общество само не проявляет желания мобилизовать правящие круги к более эффективным действиям. Не увеличивается количество общественных организаций, готовых заняться этими вопросами. Число сторожевых организаций не превышает десяти. Особенно ощущается отсутствие активных местных организаций, которые контролируют муниципальные власти.

3.4.3. Кризис журналистики и СМИ

Кроме того, уже несколько лет замечается кризис в следственной журналистике. После временного расцвета этой отрасли журналистики в начале нашего столетия, мы вернулись к ситуации 90-тых годов XX века. Кроме одного коммерческого телеканала нет ни одной редакции, в которой имеется обособленный отдел следственной журналистики. Существует также, возможно еще более существенная проблема – участие серьёзных СМИ в борьбе политиков, в борьбе между партиями. Жертвой этого явления становится также противодействие коррупции, которое часто представляют тенденциозно, преувеличивая эту проблему или не придавая ей значения в зависимости от того, которые политические силы поддерживает журналист.

Заметна также таблоидизация СМИ, в частности телевидения, что является особенно опасным, учитывая, что большая часть польского общества получает информацию о мире именно посредством телевидения. Государственные СМИ всё слабее выполняют свою миссию, всё сильнее отходят от выполнения информационной и контрольной функции.

Вышеперечисленные явления приводят к тому, что изначальная поддержка создания и надёжного внедрения хорошей национальной антикоррупционной стратегии со стороны гражданского общества, может оказаться незначительной. Поэтому укрепление такой поддержки должно стать одним из элементов стратегии.

²⁰ Исследование «Общественное мнение о коррупции в Польше» размещено на вебсайте: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF.

4. Общий взгляд на проблему и стратегические цели

4.1. Общий взгляд на проблему

Разработку стратегии следует начать с определения общего взгляда на проблему, зарисовки ситуации, которой мы хотим достигнуть в результате её внедрения.

Мы видим Польшу как страну, в которой второстепенные коррупционные явления не тормозят экономического и социального развития, в которой обеспечивается равный доступ граждан к социальным услугам и обеспечениям, а коррупция является скорее исключением, чем правилом.

С целью противодействия коррупции разрабатываются кратко- и долгосрочные стратегии. Однако опыт стран, которые стараются справиться с этой проблемой, показывает, что необходимо определять долгосрочные цели. За короткий срок никому ещё не удалось справиться с этой проблемой. Национальная антикоррупционная стратегия должна учитывать перспективу 15–20 лет. Необходимо также вписать её в стратегию развития страны.

4.2. Международный контекст

В процессе разработки стратегии и формулировки видения нужно учесть факт членства страны в международных организациях и соглашениях.

В Европейском Союзе действует «А Comprehensive EU Anti-corruption Policy»²¹. В ней рекомендуется соблюдать международные конвенции и участвовать в механизмах мониторинга их выполнения. К этим конвенциям относятся:

- Конвенция ОЭСР «О борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок»;
- Конвенция Совета Европы об уголовном законодательстве против коррупции;
- Конвенция Совета Европы о гражданском законодательстве против коррупции;

²¹ См. http://europa.eu/legislation_summaries/fightagainst_fraud/fight_against_corruption/l33301_en.htm.

- Конвенция ООН против коррупции.

Самым эффективным механизмом мониторинга соблюдения конвенции, в виде «Группы стран против коррупции», обладает Совет Европы. Реализацию обязательств, вытекающих из конвенции ОЭСР, контролирует «Рабочая группа по коррупции при осуществлении международных сделок». Однако проблема заключается в том, что хотя правительства серьёзно относятся к отчётам ГРЕКО и ОЭСР, их содержание не доходит до общественного мнения. В то же время, инструмент внедрения конвенции ООН (Конференция Государств-участников Конвенции) не является эффективным механизмом её мониторинга.

4.3. Стратегические цели и показатели их достижения

Разрабатывая общую зарисовку антикоррупционных действий, надо в первую очередь определить стратегические цели. Исходя из того, что стратегия составляется на 15–20 лет, мы предлагаем определить следующие стратегические цели:

- сформировать гражданские позиции, опирающиеся на убеждения, что отсутствие коррупции это норма;
- выработать в общественном сознании убеждение, что задачей государства является постоянное ограничение коррупции;
- сбалансировать действия в трёх основных направлениях: профилактика, наказание и образование;
- выдвинуть Польшу в первую десятку самых прозрачных стран ЕС.

Реализация целей должна отслеживаться конкретными показателями. Реализация первой и второй цели может измеряться исследованиями общественного мнения – большинство респондентов выскажет свои ожидания.

Достижением третьей цели можно будет посчитать введение в систему организации работы всех публичных учреждений постоянно контролируемого механизма предупреждения коррупции. Для реализации этой цели необходимо создать независимый от правительства орган, занимающийся профилактикой и антикоррупционным образованием, который сможет представить конкретные результаты своей работы.

Показателем достижения четвёртой цели будет позиция Польши по отношению к другим странам-членам Европейского Союза в рейтинге Transparency International – получение в рейтинге CPI (Corruption Perceptions Index – Индекс восприятия коррупции) оценки 7,0.

5. Основные сферы публичной жизни, находящиеся под угрозой коррупции

Наряду со стратегическими целями необходимо сформулировать операционные цели, которые будут осуществляться в перспективе двух-четырёх лет. Они должны касаться сфер особенно подверженных коррупции, а их последовательная реализация, в долговременной перспективе, будет способствовать достижению стратегических целей. В пятом разделе будут определены главные проблемы и задачи, которые относятся к наиболее уязвимым точкам публичной жизни, находящимся под угрозой коррупции. Мы не представляем исчерпывающего анализа всех проблем. Мы указываем только наиболее важные сферы, и предлагаем решения там, где обладаем достаточным запасом знаний. Однако мы отдаём себе отчёт в том, что каждое правительство, формирующее свою стратегию, может предложить другие решения, соответствующее его политической философии.

В восьмом разделе, в качестве примера, мы покажем, как, по нашему мнению, надо определять операционные цели в антикоррупционной стратегии и представлять действия, направленные на их реализацию. Мы сосредоточимся на трёх сферах: финансировании политических партий, публичной администрации и законодательном процессе.

5.1. Политика

В системе организации политической жизни мы видим три сферы, наиболее подверженные коррупции. К ним относятся: nepotизм в назначении на посты в государственных учреждениях и фирмах, возникновение конфликта интересов и система финансирования политики.

5.1.1. Nepotизм

Nepotизм – оказание предпочтения членам семьи, группе или партии при распределении благ, чаще всего прибыльных должностей в государственных учреждениях и компаниях – это явление, довольно часто возникающее в нашей публичной жизни, но, несмотря на это, игнорируемое частью политического класса. Самые

яркие примеры nepoтизма касаются назначения членов попечительских советов и правлений государственных компаний и коммунальных фирм. Мы очень часто наблюдаем, как за изменениями правящих кругов следует изменение кадрового состава в органах, управляющих этими фирмами. Такое изменение редко является обоснованным. Это особенно касается наблюдательных советов, где имеются возможности дополнительного трудоустройства членов правящей партии.

В качестве профилактического решения предлагается проводить открытые конкурсы отбора сотрудников. Однако необходимым условием является проведение таких конкурсов честно и совершенно прозрачно. На практике мы часто имеем дело с так называемыми конкурсами под конкретное лицо, что компрометирует этот инструмент. Это негативное явление можно частично предупредить, вводя соответствующие запреты в законах. Поскольку невозможно предусмотреть все возможные ситуации, а наиболее ярко nepoтизм проявляется в назначениях лиц, связанных с правящей партией на данной территории или в данном секторе, хорошим выходом было бы введение в устав этих партий однозначного запрета такого рода поведения. Однозначная декларация, что власти партии не допускают nepoтизма, содержащаяся в уставе, то есть в документе, добровольно принимаемом членами данной партии, имеет все шансы лучше соблюдаться на практике, чем запреты в законодательных актах, которые не предусматривают штрафных санкций за их нарушение.

5.1.2. Конфликт интересов

Отрицательным явлением, столь же частым как nepoтизм, является конфликт интересов. Суть его часто не понимается не только широкими слоями общества, но и лицами, исполняющими публичные функции. Он возникает, когда лицо, исполняющее публичные функции, участвует в принятии решения, результаты которого могут влиять на его личную ситуацию или ситуацию его близких.

Имеются два способа избежать такой ситуации: раскрытие возможного конфликта и введение запретов для лиц, исполняющих публичные функции, и их близких. Мы считаем, что в отношении лиц и членов органов, принимающих отдельные, индивидуальные решения, имеет смысл однозначное, законодательное определение того, каких дополнительных функций они не могут исполнять. В отношении же лиц, которые являются членами органов, занимающихся вопросами общего характера, лучшим решением будет принятие принципа обязательного информирования в случае потенциального конфликта интересов.

Время от времени журналисты пишут о госдепутатах, работающих над законами, результаты принятия которых, могут непосредственно влиять на их личную ситуацию или ситуацию их близких²². В таких случаях появляются проекты по пред-

²² Примером может служить участие в 2007 г. депутата партии «Право и справедливость» Михала Вуйцика (директора в отпуске Ремесленной палаты в г. Катовице, члена Союза польского ремесла) в работах над законом о ремесле, который планировал поставить на привилегированную позицию

упреждению повторения таких ситуаций. В последнее время было предложено²³ ввести в отношении государственных служащих полный запрет вести коммерческую деятельность и руководить ею. Мы считаем, что данное предложение обоснованно по отношению к лицам, входящим в органы исполнительной власти (министры, председатели гмин, мэры, высокопоставленные чиновники государственной администрации и самоуправления). В отношении государственных и местных депутатов этот запрет заходит слишком далеко. В случае сотрудников органов, коллегиально принимающих решения общего (не индивидуального) характера, лучшим вариантом может стать введение, по примеру Великобритании²⁴, обязательства обнародовать факт потенциального конфликта интересов.

Нельзя забывать, что в решении таких проблем как nepoтизм или конфликт интересов излишняя суровость может оказаться вредной.

5.1.3. Финансирование политических партий

Введённые в 2001 году изменения в системе финансирования политических партий, суть которых заключается в выдаче дотаций и субсидий, введении запрета принимать денежные средства от фирм и определении максимального размера индивидуального пожертвования, эффективно выполняют свою роль в профилактике коррупции. Перед введением этих изменений, общество неоднократно будоражили случаи принятия решений в пользу владельцев фирм, которые оказывали партиям или их избирательным кампаниям финансовую поддержку²⁵. Проведённый Программой против коррупции в 2007–2008 анализ²⁶ возможных связей между миром политики и бизнеса, не выявил особых связей между частными жертвователями политических партий и результатами тендеров в рамках государственных заказов, или отбора лиц на руководящие посты в контролируемых учреждениях. Все

Союз польского ремесла. Вальдемар Новаковски – депутат партии «Самооборона РП», автор закона о крупноплощадных торговых объектах, который давал привилегии малым торговым точкам, в ущерб супермаркетам – был учредителем и пайщиком одной из самых больших польских сетей небольших магазинов. Наконец, можно упомянуть споры вокруг участия сенатора Томаша Мисяка в работах над так называемым «судостроительным спецзаконом» в ситуации, когда фирма, пайщиком которой он был, получила выгоду от решений данного закона.

²³ Такое предложение находится в законопроекте «Антикоррупционное право» от 26 февраля 2010 г., доступном на: http://bip.kprm.gov.pl/kprm/dokumenty/61_3571.html.

²⁴ Постановление Палаты общин от 22 мая 1974 г.: «В любых дебатах, парламентских слушаниях в Палате или в её комиссиях, а также во время переговоров депутата с другими членами парламента, министрами или чиновниками королевства, он должен информировать о любой значимой выгоде, прямой или косвенной, которую он может извлечь, или которой может ожидать в связи с рассматриваемым делом».

²⁵ Примером может служить хотя бы так называемый желатиновый скандал [где правительство под нажимом одного бизнесмена – производителя желатина приняло выгодные ему законы, которые на некоторое время обеспечили ему монополию в производстве желатина в Польше. Журналисты выявили, что бизнесмен во время выборов вплачивал крупные суммы на счета политических партий. Предполагается, что именно эти деньги стали позднее причиной благосклонного отношения к нему властей – прим. переводчика].

²⁶ Отчёт по исследованию доступен на <http://www.batory.org.pl/korupcja/fundusze.htm>.

труднее в Польше найти примеры бизнесменов, финансирующих избирательные кампании партий, которые взамен за эту услугу, заносят их в свои списки кандидатов на выборах.

Результатом вышеописанных изменений стало снижение политической коррупции – узурпации государства. Однако они имеют и слабые стороны: снижение заинтересованности партий в привлечении поддерживающих их лиц (сторонников), ограничение демократии внутри партий и закрытие политической системы. Партии, получив гарантию бюджетного финансирования, не стараются привлечь новых членов и союзников, становятся все более кадровыми, не проявляют интереса к поискам широкой поддержки.

Высокие дотации и субсидии приводят к повышению расходов на осуществление партийной деятельности и избирательных кампаний. Данные расходы являются существенным барьером для новых партий, которые, не получая поддержки из госбюджета, не в состоянии вести эффективные кампании и поэтому, как правило, получают неудовлетворительные результаты на выборах.

Вышеупомянутые недостатки системы финансирования политических партий содействуют тому, что политики время от времени предлагают отойти от финансирования политики из публичных средств²⁷. По нашему мнению, это будет означать возврат к бывшим коррупционным практикам. Чтобы предотвратить такую ситуацию, мы предлагаем ввести необходимые поправки в действующую систему, оставляя, в качестве основного принципа, финансовую поддержку для политических партий из публичных средств. К данным поправкам относятся, в частности:

- Сокращение дотаций и субсидий для данного субъекта до такого уровня, чтобы они составляли 50% доходов партий. Таким образом, партии будут поставлены перед необходимостью более активно искать сторонников и новых членов, готовых спонсировать деятельность своей партии;
- Временное снижение до 1% границы полученной на выборах поддержки, которая дает право получать субсидии. Такое решение, введенное параллельно со снижением уровня финансовой помощи для «старых» партий, могло бы содействовать выравниванию шансов и повышению открытости польской политической сцены;
- Введение на уровне законов регулирований, влияющих на повышение демократии внутри структур партий (подробнее о наших предложениях в области финансирования политики мы пишем в разделе 8.1).

²⁷ Примером может стать законопроект депутатов о ликвидации финансирования политических партий из государственного бюджета (издание № 764), отклонён на заседании Сейма РП 25 июля 2008 года.

5.2. Публичная администрация

Присутствие эффективной, политически нейтральной публичной администрации имеет ключевое значение для устранения чиновничьей коррупции. Уже много лет речь идет о введении, как минимум, нескольких решений, которые могут приблизить достижение этой цели.

5.2.1. Укрепление гражданской службы

На повышение качества публичной администрации влияет, в частности, укрепление гражданской службы путём деполитизации и профессионализации. Надлежащее внимание следует уделить действиям по созданию привлекательной карьерной лестницы в гражданской службе и обеспечению достойных заработных плат.

К сожалению, изменения, принимаемые очередными правительствами в законе о гражданской службе от 1996 года, привели к ограничению роли гражданской службы и снижению профессиональных требований в отношении сотрудников государственной администрации. Изменение этой ситуации требует наличия политической воли властей самоограничиться, и принять в своих действиях долгосрочную перспективу развития государства. (Подробнее о наших предложениях, касающихся публичной администрации мы пишем в разделе 8.2.).

5.2.2. Эффективность публичной администрации

На эффективность публичной администрации влияет ряд факторов, в частности: правильная организационная структура, уровень модернизации, системы управления, способы принятия решений. Существенную роль играют также компетенции чиновников, на уровень которых влияет система правильно проводимых тренингов, надлежащая система повышений по службе или введение мотивационной системы вознаграждения.

Обязательной задачей, которая повысит эффективность публичной администрации, является завершение её модернизации, в том числе всеобщее введение электронной администрации. Необходимо, чтобы системы, внедряемые в отдельных учреждениях, были сходны. Быстрые и сведённые к минимуму непосредственные контакты с чиновником сокращают поле коррупции. (Подробнее о наших предложениях, касающихся публичной администрации мы пишем в разделе 8.2.).

5.2.3. Прозрачность публичной администрации

Учреждения публичной администрации должны в своих процедурах работы принимать решения, предупреждающие коррупцию. В настоящее время, среди учреждений, которые идут в этом направлении (они составляют подавляющее меньшинство), замечаются две тенденции. Одни, например Министерство экономики, в рамках введения сертификата ИСО 9001, внедряют так называемую систему противодействия коррупционным рискам, обычно называемую «антикоррупцион-

ной накладкой». Другие, например Таможенная служба, подготавливают свои собственные решения. С первой тенденцией связан риск автоматического внедрения стандартных решений, которые не всегда соответствуют особенностям сертифицируемого учреждения.

Подготовленная в Министерстве финансов «Антикоррупционная программа Польской таможенной службы 2010–2013+», несмотря на некоторые недостатки (например, она предусматривает внедрение Программы сверху), достаточно комплексно подходит к данному вопросу. Кроме того, этот документ был консультирован с внешними субъектами.

К недостаткам обоих решений относятся отсутствие какого-либо механизма внешней оценки, который дал бы возможность определить эффективность этих систем, и факт, что они внедряются на основании индивидуальных решений руководства отдельных учреждений. Не хватает более широкого, подготовленного для целой центральной администрации, плана по созданию антикоррупционной защиты в учреждениях публичной администрации.

Хорошим примером координирования действий по предупреждению коррупции в органах публичной администрации является голландское Бюро развития этики в публичном секторе (Bureau Integriteits-bevordering Openbare Sektor)²⁸. Это государственное, независимое учреждение, которое путём подготовки соответствующих инструментов и консультаций, помогает голландским учреждениям публичной администрации создавать собственные системы предупреждения коррупции и избежания конфликта интересов. Помощь Бюро охватывает не только юридические или структурно-организационные вопросы, но и внедрение практических решений и инструментов, созданных и проверенных в Голландии и за её пределами.

5.2.4. Распоряжение публичными средствами и государственный заказ

Одной из ключевых проблем является способ управления публичными средствами из государственного бюджета, а также из бюджета Европейского Союза (так наз. европейские фонды). Принятый в 2004 году Закон о государственном заказе был признан слишком жёстким и поэтому в него почти постоянно вводятся изменения. Однако изменения, вводимые для повышения эффективности инвестиционного процесса, в некоторых случаях зашли слишком далеко. Например, устранена возможность заявлять протест, одновременно до 5 млн. злотых повышен взнос, необходимый для подачи жалобы в Государственную кассационную палату. Всё это приводит к тому, что только немногие обжалуют решения заказчика. Возможность обратиться с жалобой на решение распорядителя публичных средств в независимый орган является лучшей защитой перед растратами и халатностью. Необходимо

²⁸ Информацию о Бюро можно получить на сайте <http://www.integriteitoverheid.nl/english>.

сохранять баланс между требуемым контролем и эффективностью управления публичными средствами.

Чтобы ограничить коррупционные риски и повысить эффективность выполнения государственного заказа, нужно более широко применять электронные тендеры и там, где это возможно, ввести учреждение центрального заказчика.

Процесс распределения европейских фондов, несмотря на применение двойного контроля – с нашей стороны и со стороны европейских структур – также находится под угрозой возникновения нарушений²⁹. Нужно стремиться устранить субъективный фактор в процессе выделения дотаций, а также отсутствие старательности и добросовестности в процессе отчётности. Необходимо сохранить максимальную прозрачность и однородный характер процедур. К ожидаемым результатам должно также привести упрощение процедур в разумных границах. В связи с всё чаще появляющимися обвинениями в самовольных решениях, принимаемых от имени учреждений, распределяющих средства поддержки, можно задуматься над целесообразностью введения каких-либо форм общественного контроля.

5.3. Судебный аппарат

Правосудие является одной из сфер нашей публичной жизни, которые довольно эффективно не поддаются коррупции. Обоснованные обвинения судей в нечестности довольно редки³⁰. Однако, в связи с огромной ролью, которую в нашем конституционном строе играет правосудие, необходимо приложить все усилия, чтобы в будущем такие обвинения не появились.

Всё ещё серьёзной и потенциально коррупциогенной проблемой, является длительность судопроизводства, которая может создавать поле для коррупции, в частности, в коммерческих делах. Причиной такой ситуации не является недостаток судей³¹, только низкая эффективность системы. Существует ряд возможных путей повышения эффективности деятельности судов, в частности продолжение модернизации и информатизации. Отмечается также необходимость ограничить возложенные на судей административные функции. Многие судьи выдвигают предложение восстановить пост следователя, который, в частности, будет проводить отбор доказательного материала.

²⁹ О вопросах нарушений при использовании европейских фондов писали, в частности, Анжей Буковски, Кая Гадовска и Паулина Поляк, «Барьеры в распределении европейских фондов и системные механизмы в (упадочнической) стране социальной безопасности. Случай Польши», „Studia Socjologiczne” 1(188)/2008, стр. 5–43.

³⁰ Однако стоит отметить, что польское общество не разделяет столь хорошего мнения о судьях. Исследования общественного мнения показывают, что судебный аппарат имеет ещё худший имидж, чем полиция. Данные аналитического доклада «Общественное мнение о коррупции и лоббинге в Польше», http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF.

³¹ По данным Мирового банка в Польше на 100 тыс. жителей приходится 25,8 судей. Это больше чем во Франции или в Германии.

5.4. Правоохранительные органы

5.4.1. Независимость прокуратур

В 2010 году были разделены функции министра юстиции и генерального прокурора. Введение этого решения, способствующего повышению независимости работы правоохранительных органов от влияния политиков, предлагалось годами³². Сейчас, после получения такой большой независимости, необходимо ввести в работу прокуратур механизмы, защищающие от злоупотребления полученной огромной властью. Представляется, что одним из элементов такой защиты может стать усиление судебного контроля над деятельностью прокуратур и спецслужб.

5.4.2. Полиция

В последние годы много было сделано для сокращения коррупции в рядах полиции. Были укреплены отделы внутреннего контроля. Введение фоторадаров, которое устраняет возможность «вести переговоры» с полицейским на тему превышения скорости и размера штрафа, ограничило коррупцию в дорожной полиции. Применение этих и других решений привело к повышению количества людей, положительно оценивающих работу полиции³³. Исследования CBOS показывают, что «на протяжении последних пяти лет замечается улучшение в восприятии полиции»³⁴. Если мы хотим сокращать коррупцию среди сотрудников полиции, необходимо продолжать такие действия.

Искушение коррупцией грозит не только индивидуальным сотрудникам. Закон о полиции в сегодняшней форме содержит записи, представляющие угрозу для прозрачности функционирования целой структуры. Примером может служить ст. 13 п. 3 Закона о полиции, согласно которому софинансировать содержание и деятельность организационных единиц полиции могут, в частности, объединения, фонды, банки и страховые компании. В публичных дискуссиях многократно подчёркивалась огромная опасность этой нормы и возможность возникновения зависимостей коррупционного характера между полицией и выступающими в качестве спонсоров лицами и организациями. Учитывая, что создание объединения не представляет большой сложности, можно себе представить, что преступная группа создаёт объединение, которое потом софинансирует, например, районный отдел полиции. Такие нормы требуют срочного изменения.

³² В частности, в докладе Института открытого общества в 2002 г. «Коррупция и антикоррупционная политика», подготовленном в рамках Программы мониторинга вступления в Европейский Союз, доступном на: http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/inne_publikacje/korupcja_i_polityka_antykorupcyjna.pdf.

³³ По исследованиям центра CBOS в 2010 г. полицию положительно оценивали 73% поляков, в 2005 – 57%. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_054_10.PDF.

³⁴ Данные отчёта «Общественное мнение о коррупции и лоббинге в Польше», доступного на: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF.

5.5. Законодательный процесс

Принимаемые в Польше законы критикуются за слишком частые изменения, отсутствие внутреннего единства. Зачастую они не соблюдаются. Одной из причин является сам законодательный процесс – его непрозрачность и отсутствие участия внешних субъектов. Все эти явления создают поле для незаконных нажимов на законодателей, что часто связано с коррупцией.

В процессе разработки и принятия закона, со стороны различных групп интересов предпринимаются лоббинговые действия. Изучение позиций отдельных заинтересованных субъектов необходимо для принятия правильных законодательных решений. Очень важно, чтобы представление позиций имело явный и полностью прозрачный характер, чтобы ко всем заинтересованным субъектам относились одинаково. Ограничение консультационного процесса, его сокращение и проведение только с выбранными субъектами неизбежно ведет к патологическим явлениям, часто коррупционного характера.

(Подробнее о наших предложениях, касающихся изменений в законодательном процессе в разделе 8.3.).

5.6. Экономика

Мариуш Виталис в докладе Ernst & Young подводит итоги: «Для польских предприятий необходимость борьбы со злоупотреблениями и коррупцией является всё большим вызовом, поскольку отсутствие внедрения механизмов противодействия злоупотреблениям может, к сожалению, вызвать усиление этого негативного явления в будущем»³⁵. Однако кажется, что эту информацию не усвоило большинство польских предпринимателей. Ассоциации предпринимателей в своих отчётах и анализах сосредотачиваются на барьерах в развитии их фирм. Конечно, существуют такие явления как долгий период ожидания судебного решения в экономических делах, нестабильность норм, в частности налоговых или высокая стоимость труда. В последнем докладе Мирового банка «Doing Business 2011»³⁶ обращается внимание на то, что в Польше получение разрешения на стройку длится, в среднем, 311 дней, в то время, как в Гонконге – 67. Процессы получения такого вида разрешений очень коррупциогенны.

Однако следует отметить, что и в случае некоторых предпринимателей мы имеем дело с незаконными и неблагоприятными поступками, которые не вызывают решительной реакции целого окружения. К таким отрицательным явлениям относятся:

³⁵ Цитата: «Достижение этического роста – Новые рынки, новые вызовы. Отчет по результатам 11-ого Мирового исследования экономических нарушений», Ernst & Young, 2010.

³⁶ Отчёт доступен на: <http://www.doingbusiness.org/~media/fpdkm/doing%20business/documents/annual-reports/english/db11-fullreport.pdf>.

уклонение от уплаты налогов³⁷, выманивание возмещения НДС³⁸ или картельный сговор, в частности фирм, старающихся заключить контракт в рамках тендеров.

С целью предупреждения этих патологий, необходимо, в частности, снизить стоимость труда, упростить налоговую систему и продолжать дерегулировать экономику путём сведения к необходимому минимуму числа разрешений и лицензий, нужных для ведения коммерческой деятельности. Однако не менее важно изменение менталитета самих предпринимателей. В этой области наиболее важную роль должны сыграть ассоциации предпринимателей.

5.7. Здравоохранение

На протяжении многих лет здравоохранение и политика являются, по мнению поляков, наиболее коррумпированными сферами публичной жизни³⁹. Коррупция в здравоохранении возникает, прежде всего, в контактах врач-пациент, при покупке оборудования и лекарств, а также в контактах между врачами и фармацевтическими фирмами.

5.7.1. Контакты врач-пациент

Пациенты заявляют, что дают взятки, чтобы получить более добросовестный уход, за проведение операций, за ускорение процедур, сокращение очереди и приём на стационарное лечение. Врачи считают эту проблему преувеличенной, а возможную причину некоторых нарушений усматривают в своих очень низких зарплатах. Однако данные Министерства здравоохранения⁴⁰ показывают, что в последние годы зарплаты врачей, особенно имеющих большой стаж работы, возросли и в настоящее время находятся на достаточно высоком уровне.

Ситуацию, в какой-то мере, могло бы улучшить распространение дополнительных добровольных частных страховок. С одной стороны, такое решение позволит получить системе здравоохранения дополнительные, легальные средства, а с другой – может привести к уменьшению количества людей, дающих взятки. Гражда-

³⁷ По оценкам Главного учреждения статистики, легально действующие фирмы не заносят в бухгалтерский учёт, то есть и не уплачивают налогов от сделок на сумму 200 млрд. в год – из: Войцех Сурмач, «Борьба с тенью», „Newsweek” от 15 августа 2010 г.

³⁸ Министерство финансов проинформировало, что в 2009 г. фирмы выманили 4,5 млрд. зл. возмещения НДС на основании фиктивных счёт-фактур.

³⁹ Такие данные можно найти в исследованиях центра CBOS за 2010 г. http://www.cbos.pl/SPIS-KOM.POL/2010/K_063_10.PDF и проведенных раньше Фондом им. Стефана Батория <http://www.batory.org.pl/doc/barometr-korupcji-2007.pdf>.

⁴⁰ «Зарплаты врачей, работающих по контрактам и на полную ставку (в том числе обслуживающих медицинские дежурства), составляли в мае 2009 г.: 13 224 зл. – заведующих отделением, 9537 зл. – врачей-специалистов второй категории, 8844 зл. – врачей-специалистов первой категории, 7449 зл. – врачей без степени специализации. А в 2010 г. базовая зарплата врачей, работающих в госучреждениях, возросла с 1,8 до 3%» – данные, представленные в журнале «Пулс медицины», <http://www.pulsmedycyny.com.pl/index/archiwum/11743/1.html>, а также в еженеднике «Юридическая газета» от 12 августа 2010 г. (Анна Монкос, «Врачи зарабатывают лучше»).

нин, который платит обязательный страховой взнос и, кроме этого, покупает добровольную страховку, не захочет платить в третий раз, например, за принятие на стационарное лечение в больнице. Ещё одним результатом принятия такого решения будет сокращение очередей на дефицитные услуги. Мы часто слышим, что специализированное оборудование не используется, что врачи готовы взять на себя дополнительную работу, но Национальный фонд здравоохранения подписал договора на меньшее количество услуг, чем требуется больным. Эти ресурсы можно использовать для предоставления услуг, оплачиваемых за счёт дополнительных страховок. Надо только чётко определить все расходы, связанные с выполнением такого вида услуг. Больные, готовые заплатить за более быстрое выполнение медицинских процедур, могли бы воспользоваться такой возможностью, благодаря выкупленному страховому полису. Таким образом, они перестали бы стоять в очереди, ожидая процедур, финансируемых НФЗ (Национальный фонд здравоохранения – прим. переводчика), а, следовательно, сократились бы очереди – один из факторов коррупции.

Мы отдаем себе отчёт, что такое решение имеет свои ограничения. Страховка наверняка не охватила бы высокоспециализированных процедур, в связи с их высокой стоимостью, а также лечения хронически больных и пожилых лиц.

5.7.2. Покупка оборудования и лекарств

Серьёзной проблемой является коррупция при организации тендеров на поставку оборудования и лекарств. Причиной такой ситуации, кроме человеческой слабости, являются неправильные системные решения. Такие тендеры в Польше (даже на поставку специализированного оборудования) обязаны организовать отдельные публичные учреждения здравоохранения. Подготовка спецификации ключевых условий заказа, требует больших технических знаний. Специалистов в этой области в медицинских учреждениях обычно нет. Такими знаниями обладает, зато, небольшая группа техников, связанных как правило с самыми большими производителями и продавцами оборудования. В такой ситуации сотрудники госпиталей, часто неявно и неофициально обращаются к ним с просьбой подготовить техническую спецификацию ключевых условий заказа. Это является нарушением Закона о государственном заказе и, дополнительно, создает поле для коррупции, поскольку в результате, как правило, создаётся спецификация, требования которой может выполнить только один субъект, участвующий в тендере – тот, сотрудник которого подготовил спецификацию.

Такую ситуацию можно изменить путем введения изменений в Закон о государственном заказе или принятия новых организационных решений, сходных с уже действующими в странах Европейского Союза. В Испании, благодаря введению центральной организации тендеров на специализированное медицинское оборудование, были устранены коррупциогенные, секретные консультации между больницами и представителями производителей медицинского оборудования. Необходимые знания и умения обеспечивает центральная структура, проводящая тен-

деры. Подобный результат достигнут в Великобритании, где Национальная служба здравоохранения выбрала на 10 лет фирму, которая оказывает комплексные услуги в области поставки, в том числе медицинского оборудования, для учреждений публичной системы здравоохранения.

Следует подчеркнуть, что решения в подобном направлении уже применялись в Польше, например, покупку онкологических препаратов для подчинённых ему учреждений организует Министерство здравоохранения.

5.7.3. Контакты между врачами и фармацевтическими фирмами

Фармацевтические фирмы, обвиняемые в неэтичных, а иногда даже коррупциогенных поощрениях для врачей, уже несколько лет создают этические кодексы, стараются устранить наиболее спорные методы маркетинга. Не отрицая значения таких действий, следует отметить, что они недостаточны. Чтобы искоренить эти явления, часть врачебных кругов предлагает внедрить, по американскому образцу⁴¹, политику предупреждения конфликтов интересов среди влиятельных лидеров и академических преподавателей. Её суть заключается в публикации на специальных веб-сайтах гонораров, которые фармацевтические фирмы платят врачам. Ещё одним способом решения этой проблемы может стать принятие принципа размещения в списках льготных лекарств не торговой марки лекарства, а только названия активного вещества. В результате на рецептах врачи будут записывать не название товара, а только активное вещество. О покупке конкретного лекарства в аптеке решать будет сам пациент⁴². Мы также считаем, что эффективным методом ограничения патологий в этой сфере было бы внедрение электронных рецептов и общегосударственного Реестра медицинских услуг. Идея создания Реестра родилась уже в 1999 году, в связи с реформой здравоохранения, но, несмотря на декларируемое одобрение правительств, до сих пор не была полностью внедрена.

5.7.4. Прочие патологические явления

В широко понимаемом здравоохранении имеется гораздо больше сфер, находящихся под угрозой коррупции. К ним можно отнести регистрацию лекарств, занесение в список льготных лекарств, широко распространённый nepoтизм при принятии на работу молодых врачей, в частности в академических клиниках, а также использование формы ассоциаций и фондов для непрозрачного ведения коммерческой деятельности в публичных медицинских учреждениях.

⁴¹ На основании Physician Payments Sunshine Act.

⁴² Такой принцип действует в Голландии. Правда, существует опасение, что такое решение может перенести проблему из кабинетов врачей в аптеки – представители фармацевтических фирм будут уговаривать аптекарей рекомендовать препарат конкретной фирмы в случае получения рецепта на активное вещество, находящееся в составе этого препарата – но в такой ситуации пациент имеет больше возможностей выбора, чем в настоящее время.

Мы отдаём себе отчёт в том, что нигде в мире не создано идеальной модели здравоохранения – нормально функционирующего, экономически эффективно, обеспечивающего ожидаемый гражданами уровень медицинских услуг, и при этом устойчивого к коррупции. Однако ситуация в Польше хуже, чем в большинстве стран Европейского Союза. Согласно исследованиям Евробарометра⁴³, польское здравоохранение положительно оценивает всего лишь 30% граждан. Хуже нас о своих системах здравоохранения говорят только венгры, болгары, румыны и греки.

Необходимо довести до конца реформу здравоохранения, ввести несколько конкурирующих между собой плательщиков и изолировать способ расходования денег, а также увеличить средства, предназначенные на публичное здравоохранение. Из числа стран ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) на лечение за счёт публичных средств только Мексика выделяет меньше денежных средств на душу населения, чем Польша. На здравоохранение мы расходует 4,3% ВВП, в то время как среднестатистическое число для стран ОЭСР составляет 6%⁴⁴.

5.8. Спорт

В 2005 году, когда вследствие изменений в Уголовном кодексе, коррупция в спорте стала преступлением, прокуратура начала следствие, касающееся коррупции в футболе. На сегодняшний день обвинены свыше 300 человек: игроки, тренеры, судьи и менеджеры спортивных клубов. Обвинения касаются, прежде всего, покупки и продажи матчей, которые имели место в клубах, как третьей, так и высшей лиги. В результате следствия формируется картина структурной коррупции в польском футболе.

В последнее время подобные случаи коррупции выявляются также (хотя и в меньших масштабах) в других видах спорта, например в мотогонках.

Борьба с коррупцией в спорте в Польше очень трудна, потому что лица, причастные к ней, получают разрешение со стороны спортивных деятелей международного уровня. Пресса открыто пишет о многочисленных нарушениях в международных спортивных ассоциациях, в частности в Международной федерации футбола⁴⁵ и Международном олимпийском комитете. Пока эти организации не будут вынуждены начать конкретные действия в области борьбы с коррупцией, сначала в своих рядах, а потом в государственных ассоциациях, существенных изменений к лучшему ожидать не приходится.

⁴³ Исследование „Patient safety and quality of healthcare”, опубликованное в 2010 г., доступно на: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_327_en.pdf.

⁴⁴ Данные ОЭСР за 2008 год, доступны на: <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=23104>, данные польского Государственного учреждения статистики на: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_zos_narodowy_rachunek_zdrowia_2008.pdf.

⁴⁵ Описание многочисленных нарушений и злоупотреблений в ФИФА можно прочесть, в частности, в статье Аркадиуша Стемпина «С мячом в кармане», „Newsweek” от 26 сентября 2010 г.

Другой важной проблемой польского спорта является конфликт интересов в правящих структурах разных спортивных ассоциаций, к задачам которых относится, в частности, распределение финансовых средств между клубами. Часто членами правления этих ассоциаций являются собственники фирм, производящих спортивный инвентарь, одежду или бизнесмены из других отраслей. Передача компетенций, связанных с управлением публичными средствами на продвижение спорта лицу, занимающемуся коммерческой деятельностью в области спорта, вызывает риск необъективного распределения этих средств.

5.9. Образование

Образование в Польше намного меньше подвержено коррупции, чем некоторые из вышеописанных сфер публичной жизни. Однако мы хотим обратить внимание на несколько проблем, которые могут вызывать угрозу коррупции, поскольку свидетелями, а часто и участниками неэтичных действий являются ученики и студенты. Не реагируя на, казалось бы, незначительные нарушения, мы подаём молодежи плохой пример. К опасным явлениям относятся:

- Покупка экзаменов и дипломов. Это явление появляется, чаще всего, в ВУЗах, в частности в заочных, и должно не только наказываться, но и осуждаться обществом, а также подвергаться остракизму в академических кругах;
- Списывание и плагиат. Хотя некоторые ВУЗы стараются бороться с плагиатом, но в преподавательской среде часто наблюдается тихое согласие на списывание, в частности во время заполнения тестов, которые являются базой для оценки не только знаний ученика, но и работы школы;
- Использование учителями бонусов, предлагаемых частными фирмами. Доходы фирм продающих ученикам учебники, страховки, экскурсии и т.д. часто зависят от решения учителя – именно он выбирает товар, который будут покупать ученики. Чтобы получить заказ, фирмы предлагают учителям бонусы, для их личного использования – бесплатные курсы, экскурсии, подарки. Принятие такого вида подарков является неоднозначным.
- Частные уроки. Проведение частных уроков с собственными учениками это серьёзная этическая проблема, которая должна быть вынесена на обсуждение в учительских кругах.

Невозможно также не заметить серьёзных проблем, которые несёт с собой система платного обучения, как в государственных, так и частных школах. Во многих ВУЗах действует принцип, что если кто-то заплатил за учёбу, диплом ему полагается. Радикально снижаются требования к уровню занятий и к студентам. Это создаёт массовую патологию, состоящую в предоставлении низкого качества услуг, подтверждённых государственным дипломом.

Что касается роли образования в формировании антикоррупционных позиций, мы хотим обратить внимание, что, несмотря на то, что тема противодействия кор-

рупции в 2003 году была занесена в программу общего образования, антикоррупционное образование в школе ведется факультативно и на него выделяется очень мало учебных часов. Мы не изменим подход общества к проблеме участия в коррупции, если не будет введено обязательное антикоррупционное образование в школах, и если сами учителя не выработают единого мнения по этому вопросу.

5.10. СМИ

Несмотря на то, что в демократической системе СМИ играют неопределимую роль в предупреждении коррупции (см. п. 3.4.3.), их собственная деятельность также подвержена коррупционным явлениям. К ним относится, часто встречаемая в специализированных журналах, практика публикации скрытых рекламных статей. Можно прочесть целые статьи, часто интервью, которые для обычного читателя выглядят как добросовестные, объективные материалы, а на самом деле это тексты, заказанные заинтересованными субъектами. Информация о спонсоре не приводится.

Среди других коррупциогенных явлений следует отметить тестирование товаров, предоставленных производителями и продавцами (напр. машин, бытовой техники) журналистам, которые оценивают данные товары в СМИ.

Диагноз СМИ, как в сфере их устойчивости к коррупции, так и активности в выявлении коррупции (следственная журналистика), а также в формировании гражданских позиций, не вызывает оптимизма. Все описанные выше и в разделе 3 явления вызывают снижение общественного доверия к СМИ и к журналистам⁴⁶, которое необходимо для их эффективного участия в кампании по повышению прозрачности в публичной жизни и по борьбе с коррупцией. Поскольку, это, к сожалению, мировая тенденция, простых рецептов здесь не существует и трудно будет её преодолеть. Ситуация может меняться наряду с ростом гражданского сознания в обществе, но это требует коренных изменений в государственной образовательной политике.

⁴⁶ По данным исследования центра CBOS в 2010 г. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_029_10.PDF за последние два года доверие к телевидению, которое всё-таки оценивается лучше, чем пресса, снизилось на 20%. Исследование 2009 Edelman Trust Barometr показывает снижение доверия к традиционным источникам информации. В Польше статьи в прессе считают достоверными уже только 14% респондентов. Это означает уменьшение доверия на 25% по сравнению с прошлым годом. Доверие теряют также новости в ТВ и радио, которым доверяют соответственно на 14 и 10% меньше респондентов, чем год назад» – источник: <http://www.brief.pl/wiadomosci/in-brief/art941,media-spoliecznego-braku-zaufania.html>.

5.11. Третий сектор

Так же как и СМИ, необходимым партнёром государства в процессе сокращения коррупции являются неправительственные организации. В разделе 3 (п. 3.4.2.) мы писали о слабости сторожевых организаций. К сожалению, слабость целого сектора проявляется в низком уровне применения организациями стандартов прозрачности и хороших практик в этой сфере. «Многие из них [неправительственных организаций] ..., не предпринимают никаких усилий, чтобы сделать свои действия, по мере возможности, прозрачными для всех заинтересованных: 8% организаций призналось, что не подготавливают годовых отчётов, столько же составляет отчёты, но не каждый год, а 14% отказалось ответить на этот вопрос (скорее всего также не соблюдая обязательства и принципа прозрачности). Даже большая часть организаций публичной пользы не выполняет наложенного на них законом обязательства отчётности»⁴⁷.

Необходимо тоже упомянуть, что несколько организаций были публично обвинены в, так называемых эко-данях. Они прекращали свои протесты, блокирующие инвестиции, как только получали от инвесторов серьёзные гранты или заказы. Известны также примеры организаций пациентов вынуждающих занесение конкретного препарата в список льготных лекарств; потом оказывалось, что их спонсором был производитель данного лекарства.

Чтобы стать сильным и требовательным партнёром власти в осуществлении антикоррупционной политики, неправительственные организации должны не только укрепить надзорную деятельность, но и улучшить прозрачность деятельности самого сектора.

⁴⁷ Цитата из исследования Ассоциации «Клон/Явор» за 2008 г., «Основные факты о неправительственных организациях», доступного на: http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/podsta_wowe_fakty_2008_calosc_popr_FIN.pdf.

6. Учреждения и решения, которые могут сыграть значимую роль в противодействии коррупции

6.1. Центральное антикоррупционное бюро

В 2006 году была создана спецслужба – Центральное антикоррупционное бюро, исключительной задачей которого является преследование коррупционных преступлений. Необходимость создания ЦАБ была обоснована нормами Конвенции Организации объединённых наций по борьбе с коррупцией, однако созданное учреждение имеет мало общего с содержанием Конвенции. Она заставляет страны-участники создать независимый орган, занимающийся внедрением антикоррупционной политики, то есть профилактическими действиями (ст. 6), а также создать или выделить в существующих правоохранительных органах отделы по преследованию коррупционных преступлений (ст. 36). В Польше нормы ст. 36 были выполнены путём создания в областных структурах полиции Отделов по борьбе с коррупцией. Как показывает аналитический доклад Клауса-Петера Вулфа и Маркуса Эхбрехта⁴⁸ за 2008 год, оценивающий эффективность польской антикоррупционной стратегии, а также действий, предпринимаемых с целью сокращения коррупции, эти отделы довольно эффективно выполняют свои задачи, хотя у них не хватает специализированных знаний в области функционирования экономических механизмов, что является необходимым условием при больших, комплексных расследованиях.

В то же время, Польша не выполнила обязательств, о которых говорится в ст. 6 Конвенции, т.е. укрепление профилактических действий с организационной стороны. ЦАБ только теоретически и в небольшой степени учитывает в своих задачах вопросы внедрения антикоррупционной профилактики. На самом деле это спецслужба, которая выполняет те же самые задачи, что Отделы по борьбе с коррупцией или, частично, Центральное следственное бюро, но является более дорогостоящей и применяет такие спорные инструменты, как так наз. полицейская провокация.

⁴⁸ Доклад был подготовлен в рамках польско-немецкого Твиннингового проекта «Укрепление антикоррупционных действий в Польше». Доступен на: http://www.akop.pl/public/files/Ekspertyza_antykorupcyjna.pdf.

Польша не выполнила своих международных обязательств, по той же причине, по которой не удалось создать независимый орган⁴⁹. Непосредственное подчинение ЦАБ премьер-министру вызвало искушение использовать эту службу в политических играх. Хотя идентичными полномочиями располагают также другие спецслужбы и полиция – их руководители также назначаются премьером, однако первые годы существования ЦАБ доказали, что борьба с коррупцией как тема, вызывающая большой общественный интерес, порождает желание зарабатывать на ней политический капитал.

В связи с этим возникает вопрос о будущем ЦАБ. Изменение руководства или даже способа использования имеющихся полномочий не решает проблему, поскольку до момента правового статуса этой службы, всегда будет возможность возврата к неправильным практикам. Возможны два варианта. Первый метод, который является более безопасным и может улучшить ситуацию, отдаёт приоритет в борьбе с коррупцией штрафным санкциям. Этот метод заключается во включении ЦАБ в структуры МВД и слиянии с Отделами по борьбе с коррупцией с целью обобщения ресурсов. Согласно нормам Конвенции ООН необходимо создать независимое учреждение по вопросам профилактики коррупции, которое может отвечать за реализацию национальной антикоррупционной стратегии.

Второй выход, заключающийся в фактическом расширении работы ЦАБ и добавлении профилактических и образовательных действий, представляется на сегодняшний момент чисто теоретическим решением и вызвал бы необходимость комплексной перестройки этой службы. Существующие во многих странах многофункциональные агентства по борьбе с коррупцией⁵⁰ выработали модель деятельности, которая сочетает три вышеупомянутые задачи. Трудно себе представить на практике, что учреждение, созданное как спецслужба, сильно отождествляющееся с таким видом действий, способно легко превратиться в нейтральное многофункциональное агентство. Если всё-таки пойти в этом направлении, минимальным и необходимым условием деполитизации ЦАБ должно стать подчинение его парламенту, в частности путём изменения способа назначения его главы, который должен выбираться парламентом. Стоило бы также рассмотреть возможность создания комиссии общественного надзора⁵¹ за деятельностью бюро, по образцу комиссии, действующей в Гонконге.

⁴⁹ Ст. 36 Конвенции ООН звучит: «[Каждое Государство-участник] обеспечивает им [органам] необходимую самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, с тем, чтобы такой орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния».

⁵⁰ В публикации ОЭСР за 2007 г. «Specialised anti-corruption institutions review of models» представлены три вида антикоррупционных агентств: многофункциональные, профилактические и агентства полицейского типа (Law enforcement agencies) <http://www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf>.

⁵¹ Существующая в Гонконге с 1974 г. Независимая комиссия против коррупции подлежит надзору 4 комитетов, в состав которых входят граждане, пользующиеся большим общественным пре-

6.2. Уполномоченный кабинета министров по делам разработки программы предупреждения нарушений в публичных учреждениях

В конце ноября 2007 года премьер-министр назначил Уполномоченного кабинета министров по делам разработки программы предупреждения нарушений в публичных учреждениях. В информации о назначении записано, что одной из его задач является «разработка программы предупреждения нарушений в публичных учреждениях, в том числе в органах местного самоуправления». К сожалению, такая программа не была разработана до сих пор и нет информации о том, что она создаётся.

Бюро Уполномоченного могло бы стать хорошим местом для начала работ над созданием антикоррупционной стратегии.

6.3. Уполномоченный по правам человека

«Во многих странах в компетенции уполномоченного по правам человека входят также исследование и контроль административных систем с целью обеспечения максимального ограничения коррупции в них. Как конституционный орган высокого значения, он потенциально лучше других органов справляется с ненадлежащим влиянием со стороны исполнительной власти»⁵².

Мы ожидаем, что уполномоченный по правам человека более активно включится в сферу противодействия коррупции, причём на различных уровнях. С одной стороны, коррупционные явления являются серьёзной угрозой для прав человека. Если человека заставляют дать взятку, например, чтобы его положили в госпиталь тогда, когда у него есть шансы на излечение, нарушается его право на защиту здоровья, которое гарантируется Конституцией. С другой стороны, борьба с коррупцией может вести к нарушениям человеческого достоинства и неприкосновенности частной жизни. Такой риск относится, в частности, к деятельности правозащитных органов и к неправомерному использованию данными органами таких техник проведения следствия, как установка подслушивающих устройств, проведение провокаций или использование персональных данных, в том числе очень личных⁵³.

Желательно также повысить активность Уполномоченного по правам человека в области защиты лиц, информирующих о служебных нарушениях. Проблематика прав человека возникает здесь на двух уровнях. С одной стороны акты, возмездия работодателя против такого лица нарушают его право на работу. С другой – инфор-

стижем. Один из комитетов осуществляет надзор за операционными действиями, напр. без его согласия невозможно прекратить дело.

⁵² Цитата: «Добросовестность публичной жизни», ред. Джереми Поуп, перевод Мацей Пертыньски, Институт публичных дел, Варшава 1999, стр. 119.

⁵³ На риск нарушений прав человека, связанный с применением некоторых следственных техник обращал внимание Конституционный суд в приговоре от 23 июня 2009 г., № дела К 54/07.

мирование о некоторых негативных сторонах деятельности работодателя способствует защите таких ценностей, как здоровье других людей, безопасность общества, окружающая среда, равный доступ к медицинским услугам.

6.4. Высшая палата контроля

Высшая палата контроля пользуется большим престижем. В отличие от многих подобных учреждений нашего региона, она сумела сохранить нейтральность и объективность в своей работе. Уже много лет в своих отчётах ВПК учитывает элемент коррупционного риска в контролируемых учреждениях и секторах публичной жизни⁵⁴. Очень важно сохранить эти тенденции и даже укрепить роль Палаты как независимого, объективного и полностью профессионального органа государственного контроля.

С этой целью необходимо, с одной стороны, поддерживать сотрудников ВПК путём постоянного повышения их профессиональных знаний, в частности в области способов функционирования современной экономики. С другой стороны, нужно ввести механизмы, заставляющие контролируемые учреждения выполнять указания, содержащиеся в контрольных отчётах.

В процессе создания учреждения по профилактике коррупции стоит воспользоваться опытом и ресурсами ВПК.

6.5. Защита лиц, информирующих о нарушениях и злоупотреблениях

Как в публичных учреждениях, так и в частных фирмах, чрезвычайно важную роль в предупреждении различных нарушений, в том числе коррупционных, играют так называемые информаторы (англ. whistleblowers), т.е. лица, работающие в данной фирме, которые, действуя с добрыми намерениями и на благо общества, выявляют злоупотребления, возникающие на месте работы. Всё больше должным образом оценивается их положительную роль. Создаются законы и институты, защищающие добросовестных информаторов. К сожалению, в Польше они ещё не дождались решений, обеспечивающих необходимую защиту. (Подробнее о самом явлении и наших предложениях по защите информаторов мы пишем в разделе 8.4.).

О роли, которую должны сыграть в предупреждении коррупции СМИ и неправительственные организации, мы писали в разделе 3.

⁵⁴ Краткая презентация выбранных действий находится на вебсайте: <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kontrola-nik-pomagaja-w-walce-z-korupcja.html>.

7. Реализация стратегии и оценка достижения целей

В антикоррупционной стратегии следует назначить одно центральное учреждение, ответственное за её внедрение. Мы предлагаем, чтобы в случае Польши оно было создано в рамках исполнения обязательств, вытекающих из Конвенции Объединенных наций против коррупции (Ст. 6), как независимая структура по делам профилактики коррупции.

Следовательно, в каждом публичном учреждении надо назначить подразделение, которое будет внедрять задачи стратегии. На выполнение этих задач необходимо выделить соответствующие финансовые средства.

Данное учреждение должно как минимум раз в год отчитываться перед парламентом по реализации стратегии. Итоги отчёта были бы основой для актуализации текущих действий.

Чтобы правильно оценить уровень реализации стратегии, необходимо включить внутреннюю эвальвацию – оценку успеха. С этой целью надо создать систему мониторинга процесса реализации. Она должна содержать измеримые критерии оценки.

Кроме внутренней эвальвации необходима также внешняя эвальвация. Мы рекомендуем создать независимое от правительства учреждение, оценивающее процесс внедрения правительственной антикоррупционной стратегии. Состоящий из нескольких экспертов орган⁵⁵ каждый год будет подготавливать оценку реализации стратегии с перечислением основных успехов, проблем и факторов риска, вместе с предложениями дальнейших действий. Если появится такая потребность, он должен также заняться обработкой результатов в области привлечения к ответственности за невыполнение или неэффективное выполнение стратегии в государственных органах.

Данное учреждение должно иметь свой секретариат и небольшой, но автономный, бюджет.

⁵⁵ Напр. Словенская комиссия по делам противодействия коррупции насчитывает 4 членов, которых назначают (по одному) Президент, Парламент, Совет правосудия и Кабинет министров.

Независимый внешний контроль прогресса в реализации стратегии осуществляли бы также, в рамках гражданского контроля, СМИ и неправительственные организации. Чтобы обеспечить им такую возможность, все документы, связанные с подготовкой и внедрением стратегии стоило бы немедленно публиковать в Бюллетене публичной информации.

Подготовка и внедрение антикоррупционной стратегии



Мониторинг и эвальвация антикоррупционной стратегии



8. Примерная разработка способа формулировки и реализации операционных целей в избранных сферах публичной жизни

После описания главных проблем и определения операционных целей, в стратегии должны быть представлены способы достижения этих целей. Эта часть стратегии должна содержать описание способов, инструментов и график достижения целей.

Чтобы реализация операционных целей стала возможной, надо добавить к ним очень конкретные планы действий. Мы предлагаем разделить их на законодательные, организационные и практические действия. Такой план должен представлять своего рода график, содержащий задачи, сроки, лица и учреждения, ответственные за их выполнение.

Как и в случае стратегических целей, ключевую роль играет определение показателей достижения операционных целей. Данные показатели должны быть как можно более конкретны, и они должны определять ожидаемый результат. Это не может быть лишь напр. подготовка законопроекта, но также и его внедрение вместе с исследованием результатов его применения⁵⁶.

Как мы писали во введении, планы конкретных, краткосрочных действий могут меняться в зависимости от развития ситуации и видения власти, реализующей в данный момент антикоррупционную стратегию.

В дальнейшей части мы займёмся тремя проблемами: увеличением прозрачности способов финансирования политики, повышением эффективности и деполитизацией публичной администрации, а также увеличением прозрачности и участия граждан в законодательном процессе. Кроме того, мы представим решения, которые могут сыграть важную роль в противодействии коррупции и защите информаторов.

⁵⁶ В отчётах по реализации правительственной «Программы противодействия коррупции» очень часто задача считалась выполненной, если привела к разработке правительственной администрации какого-то законопроекта. Однако было известно, что этот проект не был принят парламентом. Труд не принёс каких-либо конкретных результатов.

8.1. Финансирование политики

8.1.1. Состояние на сегодня

Прозрачная система финансирования политических партий и избирательных кампаний сокращает явление узурпации государства политическими и экономическими элитами, содействуя эффективной и прозрачной политике⁵⁷.

Регулирования, касающиеся политических партий в 90-тые годы, были очень либеральны – например, они разрешали партиям получать доходы от коммерческой деятельности, проводить акции сбора денег, получать пожертвования от фирм, что приводило к многочисленным нарушениям, в том числе коррупционного характера. Положительные изменения ввёл закон 1997 года о политических партиях, но только изменение норм в 2001 году привело к основным изменениям, повышающим прозрачность финансирования избирательных кампаний и политических партий. Было введено финансирование политических партий за счёт публичных средства, при одновременном ограничении других источников их доходов. На сегодняшнее время к запрещенным средствам финансирования относятся пожертвования от фирм, анонимные или вещевые⁵⁸.

Несомненно, финансирование за счёт публичных средств является лучшим путём к повышению прозрачности финансирования политики, а тем самым, к предупреждению коррупции. Можно посчитать его своего рода общественным договором, в котором взамен за существенное финансирование из государственного бюджета, политические партии не обращаются за поддержкой к бизнесу или группам интересов. Благодаря этому политики не берут на себя обязательств по отношению к бизнесу, которые пришлось бы исполнять в ущерб публичному интересу. Примером таких патологий был польский «желатиновый скандал»⁵⁹ или то, что произошло у наших южных соседей. На парламентских выборах 2010 года в Чехии из списков партии Публичные дела (VV) в парламент вошли три главных спонсора ее кампании (владельцы охранных агентств). В Словакии имелась подобная ситуация, в которой участвовала партия «Свобода и солидарность» (SaS)⁶⁰. Другим тревожным примером неправильных отношений между политикой и бизнесом, причём в стране со стабильным демократическим строем – в Германии, является политический спонсоринг, в котором, за соответствующую плату, фирмы получают возможность

⁵⁷ По мнению Сузан Роз-Акерман «нелегальные пожертвования на кампанию и взятки, даваемые политикам, могут подорвать демократические системы» (С. Роз-Акерман S. Rose-Askerman, «Коррупция и власти», перевод Павел Лукув, Издательство „Sic!“, Варшава 2001, стр. 268).

⁵⁸ Негативным исключением до самого декабря 2009 г. был Закон о выборе Президента РП, который позволял избирательным комитетам кандидатам привлекать средства из этих источников.

⁵⁹ «Желатиновый король», «Газета wyborcza» от 7 мая 2009 г. См. также прим. 24.

⁶⁰ «Девушки и гориллы», «Newsweek» от 27 июня 2010 г.

встретиться с представителями местной власти верховного уровня или презентовать рекламные материалы во время съездов партий⁶¹.

Польская система финансирования политических партий и избирательных кампаний, опирающаяся на публичном финансировании, хотя и является более устойчивой к коррупции, однако также не лишена слабых сторон. К главным недостаткам можно отнести:

- Растущие с каждым годом расходы на политические партии, обременяющие бюджет страны всё более высокими суммами (в 2002 году они составили 36,6 млн. зл., в 2005 – 59,3 млн. зл., в 2007 – уже 94,8 млн. зл., а в 2009 – 114,2 млн. зл.);
- Низкая заинтересованность политических партий в привлечении новых сторонников и членов, готовых поддержать партии, а также ограничение внутренней демократии. Сегодня партии, имея гарантию ежегодных доходов, стали кадровыми организациями, где более важной, чем программные дискуссии, является лояльность по отношению к руководству партии, которое принимает решения о распределении финансовых средств;
- Закрытие политической системы для новых партий, в связи с высоким процентным барьером (3%), достижение которого позволяет получить субсидию. Это усложняет новым политическим партиям появление на политической сцене. Во Франции и Эстонии этот барьер находится на уровне 1%, а в Германии, при выборах в Бундестаг, всего лишь на уровне 0,5%⁶²;
- Дорогостоящие избирательные кампании, в которых большая часть бюджета (состоящего из публичных средств) расходуется на билборды, видеоролики и т.п. Наш опыт проведения мониторингов финансирования избирательных кампаний показывает, что при чрезмерном использовании этих форм рекламы происходит перенесение акцента на формирование имиджа и другие, чисто маркетинговые действия, за счёт представления способов решения важных для избирателей вопросов. Кроме того, дорогостоящие избирательные кампании являются очередным барьером, усложняющим развитие новых политических партий, которые не в состоянии собрать такие средства, и проводят свои кампании дёшево и без поддержки специалистов. В результате они достигают низких результатов на выборах, которые не дают им права на получение субсидий на деятельность. Создаётся замкнутый круг.
- Недостаточный уровень прозрачности и возможностей контролировать финансирование избирательных кампаний гражданами и неправительственными организациями. В настоящее время доступ к данным жертвователей политических партий и избирательных комитетов возможен только при посредничестве Го-

⁶¹ «Требуется немецкий политик – за 20 тыс. евро», «Юридическая газета» от 26 февраля 2010 г.

⁶² Данные из: «Основные регулирования в области финансирования политических партий и снижение стоимости избирательных кампаний в выбранных странах ЕС», аналитический материал Аналитического бюро Сейма РП от 2 апреля 2008, BAS-WAEM-333/08.

сударственной избирательной комиссии в режиме Закона о защите персональных данных, а доступ к счёт-фактурам, прилагаемым к отчётам можно получить только в офисе ГИК в Варшаве. Кроме этого, политические партии в своих годовых отчётах, хотя и отчитываются по доходам, но в случае расходов, обязательство рассчитаться касается только средств, полученных в рамках государственной субсидии. Всеобщий доступ к источникам информации, связанным с финансированием политики (в частности, доступ к информации о жертвователях политических партий), должен стать таким же стандартом как публикация сведений о доходах и имуществе лицами, исполняющими публичные функции⁶³. Нельзя забывать, что явность финансирования политических партий является одним из конституционных принципов⁶⁴ и была размещена в разделе 1. под заглавием «Речпосполита». Это означает, что она относится к основным принципам, имеющим большое значение для функционирования страны»⁶⁵.

- Пассивный характер контроля финансовых отчётов политических партий и избирательных комитетов, осуществляемого Государственной избирательной комиссией, который фокусируется только на бухгалтерской и формальной оценке отчётов без анализа обоснованности расходов и их размеров.

8.1.2. Операционные цели

Операционной целью антикоррупционной политики в области финансирования политики должно стать устранение вышеуказанных недостатков при сохранении принципа публичной системы финансирования политических партий.

8.1.3. Предлагаемые действия

Операционных целей можно достигать, вводя как правовые организационные, так и практические изменения. Детальные действия, сроки и ответственные субъекты показаны в нижеуказанных таблицах.

⁶³ Идея публикации данных жертвователей избирательных комитетов вызывает, к сожалению, споры среди депутатов, работающих над проектом Избирательного кодекса, хотя такое решение введено в 2009 г. в Закон о выборе Президента РП.

⁶⁴ Ст. 11 п. 2 Конституции РП.

⁶⁵ Марек Хмай, «Финансирование политических партий» [в:] «Финансирование политики в Польше на европейском фоне», ред. Марек Хмай, Издательство Adam Marszałek, Торунь 2008.

8.1.3.1. Законодательные действия⁶⁶

Задача	Срок	Ответственный
<p>Изменить нормы закона о политических партиях, а также нормы, регулирующие финансирование избирательных кампаний. Изменения подразумевают:</p> <ul style="list-style-type: none"> • сокращение финансирование политических партий до уровня 50% их общего бюджета, напр. путём введения зависимости суммы субсидии от суммы, уплаченной членами и сторонниками партии (1 зл. пожертвования давал бы 1 зл. субсидии, однако не превышал бы определённый законом барьер, напр. 15 млн. на партию). Такое решение дало бы партиям стимул к активному поиску членов и сторонников и привело бы к увеличению демократии внутри партии. Сократилась бы также нагрузка на государственный бюджет, расходы которого на субсидии ежегодно возрастают; 	4 года	Правительство
<ul style="list-style-type: none"> • снижение процентного барьера на парламентских выборах, дающего партиям право на получение бюджетной субсидии – с текущих 3% до 1%⁶⁷. Такое решение расширило бы польскую политическую сцену, предоставляя возможности для появления новых партий; 	4 года	Правительство \ Парламент
<ul style="list-style-type: none"> • введение норм, которые приведут к повышению демократии внутри партийных структур; 	1 год	Правительство \ Парламент
<ul style="list-style-type: none"> • введение запрета избирательной рекламы на билбордах и с помощью видеороликов. В случае роликов альтернативным решением (вместо запрета) может стать значительное ограничение общей продолжительности трансляции⁶⁸ или суммы, расходуемой на этот вид рекламу, напр. не более 20% бюджета на рекламу избирательного комитета; 	1 год	Правительство \ Парламент
<ul style="list-style-type: none"> • повышение прозрачности финансирования политики путём размещения в интернете, напр. на вебсайте Государственной избирательной комиссии, списков жертвователей (с соблюдением их права на неприкосновенность частной жизни) политических партий и избирательных комитетов, а также документов, прилагаемых к финансовым отчетам, т.е. фактур, контрактов, счетов⁶⁹; 	1 год	Правительство \ Парламент \ ГИК

⁶⁶ В настоящее время в парламенте ведутся работы над проектом Избирательного кодекса, который должен унифицировать принципы финансирования избирательных кампаний.

⁶⁷ Возможно, достаточно было бы временно снизить этот барьер, или определить другой уровень, напр. 1,5% – в зависимости от развития польской политической сцены.

⁶⁸ Такое решение действует в законе о выборах Президента РП – комитеты кандидатов могут размещать платную рекламу в радио и ТВ только в размере 15% времени, получаемого согласно закону на бесплатные передачи. Например, в первом туре президентской кампании 2010 года избирательные комитеты получали по 2,5 часа бесплатных телепередач и только 22,5 мин. платных.

⁶⁹ Вопреки ожиданиям, это не был бы технически сложный процесс – избирательные комитеты должны своевременно сканировать текущие фактуры, а затем, при подаче финансовых отчетов, передать Государственной избирательной комиссии отсканированные копии. ГИК осталось бы только разместить данные документы на своем вебсайте.

• расширение объёма финансовых отчётов политических партий. Согласно рекомендациям ГРЕКО ⁷⁰ необходимо включить в годовую отчётность политических партий информацию, связанную со всеми расходами партий, а не только финансируемыми за счёт государственной субсидии ⁷¹ . Целесообразным представляется также вменить партиям в обязанность прилагать к отчётам первичные документы, как это делают избирательные комиссии при подаче своих отчётов ⁷² .	1 год	Правительство \ Парламент
--	-------	------------------------------

8.1.3.2. Организационные действия

Задача	Срок	Ответственный
Включить Государственную избирательную комиссию в более активные формы контроля финансов политических партий и избирательной кампании, такие как мониторинг и расценка избирательных расходов ещё в период кампании.	1,5 года	ГИК
Урегулировать сотрудничество ГИК с внешними ревизорами при контроле отчётов. Опыт сотрудничества ГИК с ними не всегда положителен. Можно задуматься либо над созданием сильного, специализированного коллектива ревизоров в рамках ГИК или над налаживанием постоянного сотрудничества между ГИК и ведущими внешними ревизорами, которые будут систематически проходить дополнительные тренинги в ГИК.	1,5 года	ГИК
Расширение коллектива и бюджета ГИК, в частности Отдела контроля финансирования политических партий и избирательной кампании Государственного избирательного блока ⁷³ , что даст возможность ввести вышеупомянутые организационные изменения.	1 год	ГИК / Правительство

8.1.3.3. Практические действия

Представляется также, что часть изменений, касающихся практических вопросов контроля финансирования политики, можно внедрить ещё до введения законодательных или организационных изменений.

⁷⁰ Группа государств по борьбе с коррупцией, действующая в рамках Совета Европы.

⁷¹ «Third Evaluation Round; Evaluation Report on Poland on Transparency of party funding», GRECO, Strasbourg 2008, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)2_Poland_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)2_Poland_Two_EN.pdf).

⁷² «Итоги и рекомендации», [в:] «Субсидии из государственного бюджета для политических партий: ясность и контроль», [ред.] Ярослав Зберанке, Институт публичных дел, Варшава 2008.

⁷³ Необходимость осуществления Государственной избирательной комиссией более активного контроля финансирования политических партий, а также необходимость увеличить бюджет и персонал ГИК, подчеркивается также в вышеупомянутом отчёте ГРЕКО.

Задача	Срок	Ответственный
Создание эффективной структуры информирования ГИК гражданами о замеченных нарушениях и злоупотреблениях (в том числе, с помощью электронных инструментов, напр. по электронной почте). Это даст возможность эффективно собирать информацию, а также реагировать на возникающие патологии в «режиме реального времени» ⁷⁴ .	1 год	ГИК
Создание новой версии вебсайта ГИК, более благоприятной для пользователей, что позволит распространять сведения о финансировании политики в Польше, а также облегчит общественный контроль финансирования политических партий и избирательных кампаний.	1 год	ГИК

8.1.4. Мониторинг и эвальвация

Операционная цель	Показатель оценки реализации
Сохранение принципа публичного финансирования политических партий и устранение имеющихся недостатков этой системы.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Введение предлагаемых изменений в законе о политических партиях и нормах, регулирующих избирательные кампании; 2. Сокращение бюджетных расходов на политические партии, как минимум, на 40%; 3. Получение мест в Парламенте в перспективе 10 лет, как минимум, двумя–тремя новыми партиями.

8.2. Публичная администрация⁷⁵

Присутствие эффективной, политически нейтральной публичной администрации имеет ключевое значение для устранения чиновничьей коррупции, которая является одним из примеров административной коррупции.

Мы хотим назвать два важных фактора, которые влияют на уровень прозрачности публичной администрации: деполитизация и модернизация администрации, в частности, введение электронной администрации.

⁷⁴ «Предлагаемые изменения в системе финансирования президентской избирательной кампании», [ред.] Ярослав Зберанек, Варшава 2007.

⁷⁵ Принимая во внимание факт, что существует много определений публичной администрации и много систем классификации, мы используем классификацию, составленную проф. Яном Бочем в работе «Правовая организация администрации в Польше в Административное право», Вроцлав, 1994. Он различает: правительственную администрацию, государственную администрацию и администрацию самоуправления. В настоящей работе мы не рассматриваем администрации самоуправления.

8.2.1. Укрепление и деполитизация гражданской службы

8.2.1.1. Состояние на сегодняшний день

Способ функционирования гражданской службы (отделение политических функций от административных, способ управления и соблюдение норм законов, регулирующих принципы её деятельности) имеет существенное влияние на эффективность выполнения данной службой государственных задач.

Гражданская служба была создана законом в 1996 году «с целью обеспечения профессионального, объективного и политически нейтрального выполнения государственных задач». Её основные черты на долгое время определил закон от 1998 года. К ним относятся: способ управления службой, разделение постов на политические и неполитические, а также способ назначения, в том числе на наиболее значимые посты. Гражданская служба подчиняется премьер-министру. Центральным органом правительственной администрации по делам гражданской службы являлся Шеф гражданской службы, назначаемый премьер-министром. Существует Управление гражданской службы, обслуживающее Шефа гражданской службы. Закон ввёл принцип открытого отбора на вакансии в гражданской службе на конкурсной основе (конкурс, в котором выигрывает 1 кандидат), а также назначение на высшие посты (генерального директора, директора и заместителя директора отдела) в рамках конкурсов, проводимых коллективами, назначаемыми Шефом гражданской службы. Целью такого решения было обеспечение объективного и прозрачного характера процедур отбора в правительственной администрации. Введённые тогда решения, касающиеся отбора можно считать образцовыми.

На протяжении более десяти лет функционирования гражданской службы произошли изменения в способе её деятельности, в том числе и системные. Они касались, в первую очередь, политизации высших постов (директорских). Это стало возможно путём обхода норм, касающихся проведения конкурсов на высшие посты в администрации, и назначения на них лиц извне корпуса гражданской службы⁷⁶, «исключения» этих постов из корпуса гражданской службы⁷⁷ и осуществления так наз. гибкой кадровой политики, что привело к быстрым изменениям на постах. Охват политическими назначениями всё большего количества высших постов, которых они ранее не касались, привело к «повышению возможности персонализа-

⁷⁶ Назначение без проведения конкурса и на основании трудового договора (ст. 144).

⁷⁷ Такое решение введено законом о гражданской службе от 24 августа 2006 г. и новым законом о государственном кадровом ресурсе и высших государственных постах от 24 августа 2006 г. ГКР (государственный кадровый ресурс – зам. пер.) был новым решением в польской правительственной администрации; он был определен как множество кандидатов на высокие государственные посты, а в его состав вошли сначала чиновники гражданской службы, лица, которые выдержали специальный экзамен в ГКР, победители конкурсов на высокие государственные посты, объявляемые Председателем правительства, а также лица, назначенные Президентом РП как полномочные представители Польши в других странах и при международных организациях.

ции назначений и к, вытекающему из этого, риску коррупции»⁷⁸. Зато «политизация высших постов вызывает риск увеличения кадровых манипуляций на более низком уровне»⁷⁹. Менялся также способ управления гражданской службой – в сторону более глубоких вмешательств политиков. Ликвидировано Управление гражданской службы и центральный орган администрации, которым являлся Шеф гражданской службы. Задачи в области гражданской службы выполнял Шеф канцелярии председателя правительства⁸⁰.

Способ актуального функционирования гражданской службы определяет закон о гражданской службе от 21 ноября 2008 г. Согласно его нормам:

- директорские посты в министерствах, центральных учреждениях и управлениях областей входят в систему гражданской службы;
- центральным органом, уполномоченным по делам гражданской службы, является Шеф гражданской службы, непосредственно подчинённый Председателю правительства;
- введено открытый конкурентный отбор на высшие посты в гражданской службе (директорский состав). Группа, проводящая отбор, выбирает 2-х кандидатов, из числа которых лицо, создавшее группу, самостоятельно выбирает сотрудника;
- назначение на посты заместителей директоров и руководителей возможно без проведения отборочной процедуры – путём перенесения⁸¹;
- введено закон, запрещающий назначения на посты в гражданской службе в рамках исполнения обязанностей;
- однако в законе нет штрафных санкций за нарушение норм о способах назначения.

Часть норм закона от 2008 года показывает желание вернуться к некоторым элементам системы, действующей в рамках закона от 1998 года, но они недостаточно влияют на деполитизацию и создание независимой, политически нейтральной гражданской службы. Восстановление Шефа гражданской службы является шагом в правильном направлении, однако не хватает выделенного учреждения, обслуживающего его, а передача обслуживания Канцелярии Председателя правительства указывает на желание сохранить политический контроль правительства над гражданской службой.

Содействовать деполитизации службы будет также повторное зачисление высших постов в гражданскую службу.

⁷⁸ Мнение, высказанное Поулем Гейвудом и Яном-Гинриком Мейер-Залингом в работе «Присутствие зон коррупции и управление польской правительственной администрацией», Эффективное государство Программа Ernst&Yö-ung, Варшава 2008.

⁸⁰ Изменения от 2006 г.

⁸¹ Перенести на такой пост можно члена корпуса гражданской службы, отвечающего требованиям данного поста и имеющего положительную промежуточную оценку на одной из двух максимальных отметок, составленную не ранее, чем 24 месяцев перед перенесением.

Слабым пунктом является запись, предлагающая введение открытого конкурентного отбора на высшие посты в гражданской службе, которая не является восстановлением содержащегося в законе от 1998 года конкурсного режима. Конкурсный режим отбора означал, что Комиссия выбирала одно лицо на одну на одну вакансию. Цель такого решения – сократить возможность необъективных решений. На сегодняшний день группа, проводящая конкурс, выбирает 2-х кандидатов, из которых лицо создавшее группу (Шеф Канцелярии Председателя правительства, министр, руководитель управления и т.д., то есть не только чиновник, но и политик) по собственному усмотрению выбирает сотрудника.

Сомнения вызывает также возможность назначения на некоторые высшие посты в гражданской службе путём перенесения из другого учреждения, что создает лазейку для обхода процедуры открытого конкурентного отбора на пост заместителя директора⁸². Отсутствие санкций за нарушение норм о способе назначения не снижает уровня проблем, которые имели место в прошлом.

8.2.1.2. Операционные цели

Мы считаем, что одной из самых главных опасностей в публичной администрации является слабость и политизация гражданской службы. Чтобы изменить эту ситуацию, необходимо осуществлять действия на разных полях.

Для деполитизации и профессионализации гражданской службы необходимы:

1. Законодательные изменения: восстановление Управления гражданской службы, укрепление статуса Шефа гражданской службы, а, прежде всего, изменения в процедуре конкурсного отбора на высшие посты в гражданской службе (победителя должна определять конкурсная комиссия), введение санкций за нарушение норм, касающихся способа назначения;
2. Изменения в менталитете общества, заключающиеся в осознании значения, которое имеет политически нейтральная гражданская служба для правильного функционирования государства;
3. Уход от применения принципа политического и товарищеского клиентелизма;
4. Искоренение практики неприменения закона и его обхода путём применения разного рода юридических уловок. Основой должно быть принятие и соблюдение политиками принципа однозначного разделения политических и административных функций. Огромную роль должны сыграть общественное мнение и СМИ, до этого времени не слишком активные на этом поле, поскольку система гражданской службы довольно сложна и требует специальных знаний.

Достижение этих целей следует запланировать на 3–4 года.

⁸² Иоланта Гура-Ойчик, «Чиновники обходят нормы открытого отбора», «Юридическая газета» от 28 февраля 2010 г.

8.2.1.3. Рекомендуемые действия

Операционные цели можно достигать путем внедрения законодательных, организационных, а также практических изменений. Детальные действия, сроки реализации и ответственные субъекты представлены в нижеуказанных таблицах.

8.2.1.3.1. Законодательные действия

Задача	Срок	Ответственный
Внесение изменений в закон о гражданской службе от 21 ноября, заключающихся в следующем:		
• Восстановлении Управления гражданской службы и укреплении статуса Шефа гражданской службы;	2 года	Канцелярия Председателя правительства (КПП)
• Изменениях в процедуре конкурсов на высшие посты в гражданской службе (введение нормы, согласно которой конкурс выигрывает одно лицо);	2 года	КПП
• Введении санкций за нарушение норм, касающихся способа назначения.	2 года	КПП

8.2.1.3.2. Организационные действия

Задача	Срок	Ответственный
Создание и организация работы Управления гражданской службы.	3 года	КПП

8.2.1.3.3. Практические действия

Задача	Срок	Ответственный
Проведение долгосрочной информационной кампании, касающейся гражданской службы, организация конференций, дискуссий, размещение материалов в СМИ.	5 лет	КПП
Образование в школе на уровне старших классов. Добавление в программу предмета «Знания об обществе» тем, касающихся роли и значения гражданской службы.	5 лет	Министерство образования

8.2.1.4. Мониторинг и эвальвация

Операционная цель	Показатель оценки достижения
Деполитизация и профессионализация гражданской службы; восстановление Управления гражданской службы и укрепление статуса Шефа гражданской службы; изменение конкурсной процедуры (изменение закона).	<ul style="list-style-type: none"> • Введение вышеуказанных законодательных изменений; • Внедрение изменений в законе о гражданской службе в правительственной администрации; • Проведение исследования спустя год после введения изменений – проверка способа отбора на высшие посты (повышение доли конкурсов на высшие посты, проводимых согласно закону); • Проведение исследования среди членов корпуса гражданской службы, касающегося соблюдения регулирований в области отбора (рост количества информации о проведении отбора законным путём).
Действия в пользу изменения менталитета общества.	<ul style="list-style-type: none"> • Проведение общественной кампании (проведение исследования до и после кампании – как минимум 25-ти процентное увеличение числа лиц, обладающих знаниями о гражданской службе), информационные материалы для СМИ; • Мониторинг СМИ и количества материалов на тему гражданской службы в СМИ (рост числа публикаций на 10–15%).
Действия на политическом поле	<ul style="list-style-type: none"> • Внесение предлагаемых изменений, касающихся перестройки системы гражданской службы, в долгосрочные стратегии партий, правительства. <p>Эффект можно измерить путём мониторинга изменений законов, выступлений политиков, а также исследования кадровой политики в гражданской службе.</p>

8.2.2. Внедрение электронной администрации**8.2.2.1. Состояние на сегодня**

Эффективная и прозрачная публичная администрация сокращает коррупционные риски. Один из способов повышения ее эффективности – введение электронной администрации. Она должна обеспечить лучший, более быстрый, основанный на современных технологиях доступ к административным услугам, повысить производительность и гибкость.

Электронная администрация вводится в Польше с 2005 года, когда вступление в силу закона об информатизации субъектов, выполняющих публичные задания,

дало возможность создать Телеинформационную сеть публичной администрации и проект e-PUAP (электронная Платформа услуг публичной администрации). Данная система, всё ещё находящаяся на стадии тестирования⁸³, предоставит гражданам возможность подавать документы в названные законом учреждения посредством интернета, без необходимости заверять документ «безопасной электронной подписью».

Данная система не лишена слабых сторон: не будет возможности доступа через платформу к некоторым учреждениям публичной администрации, напр. канцелярии Сейма, Президента, Национального Банка Польши. Это означает, что они должны создавать свои собственные электронные учреждения. Кажется, что законодатель не думает о создании центральной системы идентификации пользователей, благодаря которой гражданин, получивший право доступа, имел бы возможность решить дела в максимальном количестве публичных учреждений, а не только в избранных.

Независимо от вышеупомянутых недостатков, проблемой являются опоздания в реализации очередных этапов системы⁸⁴. Можно повторить слова авторов отчёта, подводящих итоги прогресса введения электронной администрации, что «самым большим успехом в реализации электронного государства за последние два года является введение подачи налоговой декларации электронным путём, без необходимости применения профессиональной электронной подписи»⁸⁵.

8.2.2.2. Операционные цели

Полное внедрение электронной администрации при одновременном устранении её актуальных недостатков, путём:

- запуска платформы e-PUAP;
- объединения в однородную систему всех без исключения публичных учреждений и упрощение системы идентификации пользователей.

8.2.2.3 Рекомендуемые действия

Операционные цели можно достигать путем внедрения законодательных, организационных и практических изменений. Детальные действия, сроки реализации и ответственные субъекты представлены в нижеуказанных таблицах.

⁸³ Во время подготовки настоящего отчета в СМИ появилась информация о вступлении в завершительную стадию работ над распоряжениями, которые позволят запустить эти услуги осенью 2010 г.

⁸⁴ Отчёт по результатам контроля Высшей палаты контроля: «Информация о результатах контроля реализации проектов, касающихся электронной Платформы услуг публичной администрации (e-PUAP) и Телеинформатической сети публичной администрации (STAP)», Варшава, апрель 2009, www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-platformie-uslug-administracji-publicznej-e-puap.html, а также, между прочим, информация в «Юридической газете» от 7 сентября 2010.

⁸⁵ „Smarter, faster, better e-Government, 8th Benchmark Measurement”, November 2009, доступно на: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf.

8.2.2.3.1. Законодательные действия

Задача	Срок	Ответственный
Внесение изменений в закон об информатизации субъектов, выполняющих публичные задания: • Охватить платформой e-PUAP все публичные учреждения; • Ввести однородную, интегрированную, эффективную систему идентификации пользователя, которая даёт возможность подавать документы электронным путем в каждое публичное учреждение.	2 года	МВДиА

8.2.2.3.2. Практические действия

Задача	Срок	Ответственный
Запустить и дать гражданам возможность практически пользоваться платформой e-PUAP.	6 месяцев	МВДиА
Провести информационную акцию, популяризирующую использование новых решений.	6 месяцев	МВДиА

8.2.2.4. Мониторинг и эвальвация

Операционная цель	Показатель оценки достижения
Завершение реформы по внедрению электронной администрации и создание единой интегрированной системы, которая даёт возможность пользоваться э-услугами в каждом государственном учреждении (в том числе запуск платформы e-PUAP).	• Возможность оформления дел электронным путем в максимальном количестве учреждений; • Эффективное функционирование системы – рост положительных оценок электронного контакта с публичной администрацией со стороны пользователей.

8.3. Законодательный процесс**8.3.1. Состояние на сегодня**

Становление законов является одним из ключевых инструментов власти в государстве. Большинство правовых актов подготавливается правительством и именно здесь осуществляется основная законодательная работа.

Власть должна проявлять желание придать законодательному процессу общественный характер, открыть его для граждан. Чем больше дискуссий и консультаций в период разработки правовых актов, тем больше шансов избежать ошибки и обеспечить одобрение гражданами действующей правовой системы и соблюдение законов. Чем больше лиц, учреждений и организаций участвует в явном, прозрачном процессе консультаций, тем меньше возможностей незаконного давления на лица, создающие проект правового акта, и, соответственно, меньше возможностей для коррупции. К сожалению, процесс правительственных консультаций, особенно тех, в которых хотят участвовать граждане и неправительственные организации, не

входящие в состав Трёхсторонней комиссии⁸⁶, несмотря на некоторые изменения в лучшую сторону, всё ещё в большей степени носит фасадный характер.

Каждый новый правовой акт, с момента его принятия, несёт за собой глубокие последствия для более или менее широких кругов граждан. Поэтому очевидно, что эти граждане хотят иметь влияние на содержание разрабатываемых актов. Если процесс консультаций будет организован правильно, и каждый заинтересованный сможет гласно представить свои аргументы, будет выслушан и получит ответ от учреждения, которое подготавливает правовой акт, то попытки незаконного нажима будут предпринимать только немногие. Если общественные консультации носят фасадный характер, неправильно подбирается консультант, а представленные аргументы остаются без ответов, тогда группы интересов (даже те, которые хотят действовать согласно законам) оказываются вынужденными идти по пути неявных контактов. Упорядоченный, проводимый по принципу прозрачности лоббизинг групповых интересов – это положительное явление, которое необходимо законодателю для создания одобренных обществом, качественных законов. Неявное, закулисное влияние некоторых групп интересов порождает патологию и приводит к принятию неблагоприятных правовых актов.

К сожалению, правительственный этап разработки права не только лишён надлежащего участия общества, но и менее прозрачен, чем парламентский⁸⁷. Всё это приводит к большому риску коррупции. Такие скандалы, как скандал Рывина или скандал, связанный с азартными играми, касались попыток нелегального влияния на законодательный процесс, т.е. были попытками узурпации государства. Меры, предпринимаемые с целью исправить ситуацию, принесли только частичные результаты. Одним из них являлось принятие в 2005 году так наз. лоббизингового закона⁸⁸, который, к сожалению, не оправдал многих, связанных с ним надежд. Согласно закону, правительство обязано как минимум раз в 6 месяцев публиковать на сайте Бюллетеня публичной информации программу законодательных работ. Законопроекты с момента их передачи на межведомственные обсуждения должны обобщаться в Бюллетене, а каждый гражданин или учреждение должны получить возможность заявить о своей заинтересованности в работах над конкретным законом. Они могут прокомментировать предлагаемые нормы, и предложить свои. Дело в том, что органы, разрабатывающие новые правовые акты не обязаны принимать во внимание замечания граждан и заинтересованных учреждений.

В области проведения общественных консультаций присутствует большое вмешательство, поскольку нет правового акта, который целостно и ясно регулирует

⁸⁶ Польская платформа общественно диалога, в состав которой входят представители правительства, профсоюзов и работодателей [прим. переводчика].

⁸⁷ К таким выводам привела нас реализация трёхгодичного проекта «Общественный мониторинг процесса становления права». Отчёт доступен на: http://www.batory.org.pl/doc/Proces_stanowienia_prawa_raport.pdf.

⁸⁸ Закон от 7 июля 2005 г. о лоббизинговой деятельности в процессе становления права.

процесс консультаций на правительственном уровне. О консультациях, по крайней мере, фрагментарно, говорится в законе о делении правительственной администрации, законе о Кабинете министров, косвенно – в законе о лоббинговой деятельности, в Распоряжении Председателя правления о принципах законодательных процедур, в Постановлении Кабинета министров о Регламенте работ Кабинета министров. Эти нормы не только неоднородны, но и в большинстве своём имеют низкое значение в иерархии права. В результате этого гражданам не хватает эффективных инструментов для защиты своего права на участие в процессе становления законов, касающихся их.

Изменения в законе о Кабинете министров от 2009 года⁸⁹ и связанные с ними изменения в Регламенте работ Кабинета министров кроме таких качеств как, например, уход от разработки законов в рамках отдельных ведомств, имеют, к сожалению, серьёзные недостатки. Вследствие этого отдельные министерства создают только содержательные рамки законопроектов. Общественные консультации, возможность вносить замечания и вести дискуссию предусмотрены только на стадии разработки предпосылок правительственного законопроекта. К сожалению, обязательство ответить касается только замечаний, внесенных Законодательным советом.

В дальнейшем, если правительство примет решение о подготовке проекта, Правительственный законодательный центр (ПЗЦ) переносит разработанные предпосылки на проект закона. Созданный таким образом проект правового акта не подлежит повторной публичной дискуссии, хотя часто значительно отличается от прошедших консультацию предпосылок проекта. После принятия предпосылок правительством, только министерство, которое их разработало, имеет право оценивать, в какой степени они были отражены в подготовленном ПЗЦ проекте правового акта. Такое решение ставит сотрудников ПЗЦ под угрозу незаконного прессинга и оставляет отдельным ведомствам возможность вносить не консультируемые изменения в конечный текст законопроекта.

Часть проектов правовых актов всё ещё разрабатывается по «старым принципам», т.е. работы над правовым актом ведутся с начала до конца одним министерством или центральным учреждением. В таком режиме консультации проводятся на очень позднем этапе работ, то есть только на этапе готового проекта правового акта.

Другие недостатки, которые являются следствием изменений в законе о кабинете министров, вытекают из факта, что законы, охваченные Планами законодательных работ не должны в обязательном порядке создаваться на базе ранее подготовленных предпосылок. Будут ли разработаны предпосылки к данному акту, зависит

⁸⁹ Закон о внесении изменений в закон о Кабинете министров и некоторые другие законы (Dz.U. 2009, № 42, п. 337).

от решения Кабинета министров⁹⁰. Нелогичным кажется, чтобы важные запланированные законы разрабатывались без необходимости консультирования с гражданами целесообразности и предпосылок данного решения, особенно в ситуации, когда Планы законодательных работ правительства, как политические документы, таким общественным консультациям не подлежат.

В новых нормативных актах нет ни одной нормы, которая содействует более широкому вовлечению граждан в работы над правительственными проектами правовых актов. Зато сохранились те, которые ограничивают участие общественной стороны. Правовые акты надо консультировать с министерствами, Правительственным законодательным центром и Законодательным советом. Часть правовых актов подлежит обязательной оценке Трёхсторонней комиссии и Общей комиссии правительства и местного самоуправления. Зато получение оценки «общественных организаций и учреждений» является необязательным⁹¹.

Действующие в настоящее время принципы общественных консультаций плохо отрегулированы, имеют размычатый предметный и объектный диапазон и на практике дают заинтересованным лицам и организациям минимальную возможность предусмотренного законом воздействия на действующие в Польше законы. Такая ситуация создаёт почву для развития незаконных попыток давления на лица, занимающиеся подготовкой проектов правительственных правовых актов.

После принятия проекта правового акта Постоянным комитетом Кабинета министров, а затем Кабинетом министров, документ передается в Сейм. Здесь основным местом, где может быть представлено мнение лиц, не являющихся депутатами, и учреждений должно быть общественное слушание. Однако существенным ограничением включения общественных организаций в процесс становления права и представления своих замечаний в общественном слушании является его необязательный характер и факт, что они не имеют никакого влияния на решение об организации слушания. Согласно Регламенту Сейма⁹², внести предложение организации общественного слушания может только депутат. На практике слушания проводятся довольно редко. Кроме того, во время слушания депутаты играют пассивную роль и не принимают во внимание представленные предложения.

В такой ситуации большинство лиц, заинтересованных оказанием влияния на законодательный процесс, пользуется возможностью заявить желание участвовать в работах комиссии на правах гостя⁹³. Гость не обязан представлять свою позицию в письменной форме и заявлять, чьи интересы он представляет или от чьего имени выступает. Согласно Регламенту Сейма гость может взять слово только по приглашению ведущего заседание. Однако на практике гость часто сам просит дать ему слово и влияет на позиции депутатов. Такая система не является прозрачной. Та-

⁹⁰ Такую информацию нам передал министр Михал Бони: http://www.batory.org.pl/doc/List_Boni_20091208.pdf.

⁹¹ Регламент работ Кабинета министров ст. 12 абз. 5.

⁹² Ст. 70а абз. 4.

⁹³ На основании записей Регламента Сейма ст. 153 абз. 2.

кой способ разработки законов позволяет реальным, но не выявленным лоббистам односторонне и непрозрачно влиять на содержание правовых актов.

8.3.2. Операционные цели

Законодательный процесс, как на правительственном, так и парламентском уровне, должен проводиться более прозрачным способом, при обеспечении более широкой возможности выслушать мнения лиц и организаций, заинтересованных в предлагаемых решениях. С этой целью в перспективе 3–4 лет надо:

- создать однородную, стройную, прозрачную и партиципационную систему разработки законов;
- исправить способ функционирования лоббинга путём коренного пересмотра закона о лоббинговой деятельности в процессе становления права;
- соблюдать принципы, внесённые в «Кодекс гражданского участия» Совета Европы. Согласно Кодексу, участие граждан касается всех уровней, на которых принимаются решения. Гражданские организации должны привлекаться уже на этапе определения приоритетов и диагноза проблемы, а также выбора правильных решений (законодательных и не законодательных).

8.3.3. Рекомендуемые действия

Операционные цели можно достигать путём внедрения законодательных, организационных и практических изменений. Детальные действия, сроки реализации и ответственные субъекты представлены в нижеуказанных таблицах.

8.3.3.1. Законодательные действия

Задача	Срок	Ответственный
Подготовка одного правового акта, который целостно и чётко отрегулирует законодательный процесс и введёт обязательство составлять для каждого акта так наз. выписку проекта, в которой будут отмечены (имя и фамилия) авторы отдельных записей и дальнейших изменений. Второй вариант (минимальный) – урегулирование принципов участия граждан в законодательном процессе одним законом, который будет гарантировать определённый минимальный уровень участия в законодательных работах, независимо от изменений в регламентах Кабинета министров, Сейма и Сената.	Через 4 года	Правительственный законодательный центр Политический комитет Кабинета министров
Внесение изменений в закон о лоббинговой деятельности в процессе становления права – нормами закона должны быть охвачены все, кто предпринимает лоббинговые действия, влияет на лица, принимающие решения. Однако у них должны быть разные обязательства в зависимости от вида осуществляемой деятельности (профессиональная	Через 2 года	Политический комитет Кабинета министров

<p>или непрофессиональная) и представляемого интереса (группового или публичного).</p> <p>Укрепление инструмента общественных слушаний путём изменения его характера на обязательный, либо путём передачи организациям и коалициям организаций права на подачу заявления с просьбой об организации слушания. Публичное слушание, касающееся правительственных законопроектов должно организоваться на стадии правительственных работ. Такое изменение можно произвести, внося соответствующие записи в правовой акт, который целостно отрегулирует законодательный процесс, либо внося изменения в так наз. лоббинговый закон.</p>	<p>В зависимости от концепции, 2 или 4 года</p>	
--	---	--

8.3.3.2. Организационные действия

Задача	Срок	Ответственный
Внесение изменений в Регламент работ Кабинета Министров, касающихся общественных консультаций – введение открытого приглашения на консультации и обязательства выслушать замечания и ответить на них.	1 год	Правительственный законодательный центр
Внесение в Регламент работ Кабинета Министров правила, что нормативный акт будет консультироваться как на этапе разработки предпосылок, так и на этапе проекта, разрабатываемого Правительственным законодательным центром.	1 год	Правительственный законодательный центр
Создание единой, общей для всех публичных учреждений, электронной платформы для консультирования разрабатываемых правовых актов, на которой будут размещаться все документы, касающиеся проектов, такие как получаемые сведения о позициях и замечаниях заинтересованных, результаты межведомственных согласований и протоколы разногласий, а также протоколы постановлений заседания Кабинета министров. На практике это приведет также к расширению количества субъектов, участвующих в консультациях.	1 год	Политический комитет Кабинета министров
Введение принципа публикации постоянно обновляемой «выписки» правового акта, которая будет информировать о текущем статусе проекта, ходе работ и фамилиях лиц, предлагающих и принимающих очередные версии.	1 год	Политический комитет Кабинета министров
Ограничение освобождений от обязательства составления предпосылок проекта, в частности, в случае проектов законов, внесённых в План законодательных работ правительства.	6 месяцев	Политический комитет Кабинета министров
Внедрение в жизнь формального контроля OSR (Оценка эффектов регулирования) Канцелярией Председателя правительства.	6 месяцев	Политический комитет Кабинета министров

Введение правила начинать организацию консультационных встреч в министерстве как минимум за неделю до даты их проведения и приглашать всех, кто внёс замечания к правовому акту. Изменение ст. 14 п. 1 Регламента работ Кабинета министров таким способом, чтобы исключить возможность принятия по усмотрению решения, кто может участвовать в консультационной встрече. Встречи должны полностью записываться, и после записи текста в письменной форме размещаться на вебстраницах Бюллетеня публичной информации учреждения, ответственного за разработку данного правового акта.	6 месяцев	Политический комитет Кабинета министров Правительственный законодательный центр
Определение общих для всех министерств стандартов выполнения норм лоббингового закона, касающихся отчётности по предпринимаемым в отношении них лоббинговым действиям (выдача распоряжения).	6 месяцев	Политический комитет Кабинета министров
Введение правила, что все лица, получившие статус гостя парламентской комиссии, обязаны декларировать, чьи интересы они представляют и за какие изменения в законопроекте выступают. На практике это может обозначать заполнение формуляра «Заявление о заинтересованности в работах над проектом...».	3 месяца	Канцелярия Сейма Республики Польша (РП)
Введение правила, что до начала работ над законопроектом депутаты, работающие в данной комиссии, должны передать руководителю комиссии декларацию, что они не находятся в ситуации конфликта частного и публичного интересов.	3 месяца	Канцелярия Сейма РП
Внесение изменений в Регламент Сейма, которые создадут обязательство депутатов прокомментировать, во время или после проведения общественного слушания, предложения, выдвинутые во время слушания.	3 месяца	Канцелярия Сейма РП

8.3.3.3. Практические действия

Задача	Срок	Ответственный
Выполнение обязательства Кабинета министров, вытекающего из § 9 абз. 2 Регламента: определить принципы проведения оценки предусматриваемых последствий (убытки и польза) проектов правительственных нормативных актов. Соответствующие указания были подготовлены в прошлом Министерством экономики.	3 месяца	Правительственный законодательный центр (ПЗЦ) Политический комитет Кабинета министров (ПККМ)
Введение обязательства информировать, в каком режиме (старом или новом) готовится данный законопроект.	3 месяца	ПЗЦ ПККМ
Введение принципа, что законодатели обязаны прокомментировать все полученные в письменном виде замечания, а, по крайней мере, те, которые они отклоняют, в определенный (напр. 30-дневный) срок.	3 месяца	ПЗЦ ПККМ

Соблюдение, как минимум, 14-дневного срока, в течение которого заинтересованные лица могут внести свои замечания к проектам правовых актов.	1 месяц	ПЗЦ ПККМ
Подготовка путеводителя, т.е. информации для граждан, неправительственных организаций и всех заинтересованных о том, каким образом можно включиться в процесс законотворчества и каковы связи между отдельными конституционными полномочиями. Например, что происходит с замечаниями, передаваемыми законодателям в рамках разных консультационных путей.	1 год	ПЗЦ
Обучение всех законодателей тому, что такое профессиональный и честный лоббизг, для чего он служит и как можно им пользоваться.		ПККМ Канцелярия Сейма РП
Введение правила, что чрезвычайный, ускоренный законодательный режим может использоваться крайне редко, поскольку он ограничивает право выразить мнение о проектах разрабатываемых правовых актов.		ПККМ Канцелярия Сейма РП
Введение правила, что на все просьбы о встрече, полученные сотрудниками министерств, в том числе от профессиональных лоббистов, ответ даётся в письменной форме и заносится в специальный реестр.		ПККМ
Чёткое указание, например, в Регламенте работ Кабинета министров, что «Принципы консультаций, проводимых в процессе подготовки правительственных документов» и «Указания к оценке результатов регулирования» – это документы, которые являются обязательными для ведомств.		ПЗЦ ПККМ
Расширить информацию о работниках и общественных сотрудниках парламентариев, парламентских клубов и кругов как минимум данными об их образовании. Такую информацию должны также предоставлять лица, работающие по договору подряда. Необходимо также повысить требования к уровню профессиональной подготовки сотрудников депутатских офисов.	6 месяцев	Канцелярия Сейма РП
Однозначно определить, кто может быть экспертом и гостем и какова их роль в работах парламентских комиссий и субкомиссий. Председатели комиссий должны следить за тем, чтобы эти роли не путались. Списки экспертов надо систематически проверять.		Канцелярия Сейма РП
Ввести правило, что работы комиссии не только записываются, но и заносятся в протокол.	6 месяцев	Канцелярия Сейма РП
В работах субкомиссий следует ввести правило утверждать подписью все вносимые поправки (имя и фамилия автора).	6 месяцев	Канцелярия Сейма РП

8.3.4. Мониторинг и эвальвация

Достижение запланированных целей нужно измерять при помощи показателей оценки. Данные показатели должны быть максимально конкретны. Кроме того, они должны определять ожидаемый результат.

Операционная цель	Показатель оценки достижения
Создать однородную, стройную, прозрачную и партиципационную систему разработки законов.	Подготовить, принять и внедрить закон о принципах разработки правовых актов (или в минимальном варианте: закон о гражданском участии в процессе становления права, вместе с исследованием результатов его действия).
Исправить способ функционирования лоббинга путём введения коренных изменений в закон о лоббинговой деятельности в процессе создания законов.	Подготовить, принять и внедрить изменения в так наз. лоббинговый закон вместе с исследованием результатов их действия.
Соблюдать правила, записанные в «Кодексе гражданского участия» Совета Европы. Согласно его предпосылкам, участие граждан касается всех уровней, на которых принимаются решения. Гражданские организации должны вовлекаться уже на стадии разработки приоритетов и диагноза проблем, а также подбора правильных решений (законодательных или не законодательных).	Подготовить и внедрить инструкцию осуществления «Кодекса...» и затем проследить результаты её действия.

8.4. Укрепление правовой защиты лиц, информирующих о нарушениях на рабочем месте

Информирование о нарушениях в данной организации (напр. в фирме, школе, учреждении, суде, прокуратуре) лицом, которое действует в рамках её структур, помогает предотвратить угрозу для охраняемых законом важных человеческих ценностей. Быстрая реакция на «утечку» тревожной информации о том, что происходит внутри данного субъекта, может предотвратить катастрофу, спасая человеческую жизнь и здоровье, а также не допустить халатности, злоупотребления публичными средствами, властью или доверием. Таковую же роль играют лица, информирующие о нарушениях в выявлении коррупционных явлений⁹⁴.

⁹⁴ Напр. по данным аналитического отчёта консалтинговой фирмы Делойт («Злоупотребления – невидимый враг предприятий», 2008) 49,5% исследованных предприятий указывает на информацию от сотрудника как источник, благодаря которому были обнаружены экономические злоупотребления, а 21,1% – анонимную информацию. Конвенция ООН против коррупции и Гражданская конвенция против коррупции принятая Советом Европы, заставляют государства-участники, в том числе Польшу, установить эффективную правовую защиту «в отношении сотрудников, которые в случае обоснованных подозрений совершения коррупции, информируют с добрыми намерениями о своих

8.4.1. Состояние на сегодняшний день

В Польше готовность к выявлению нарушений ослабляют как неоднозначная оценка со стороны общества, так и недостаточная правовая защита информатора. Уже само информирование о нарушениях и сотрудничество с правоохранительными органами воспринимаются негативно. Исторические и культурные факторы привели к искажению понятия лояльности и честности – выявление злоупотреблений часто воспринимается не как гражданское поведение, а как донос, измена или определяются выражением «гадит в своём гнезде». Общественному осуждению часто подвергается не тот, кто совершил злоупотребление, а тот, кто его выявил. Показателем неоднозначного отношения общества является факт, что в польском языке очень трудно найти лишённое негативного оттенка (или хотя бы нейтральное) слово, определяющее лицо, которое выявляет злоупотребление. В английском языке существует, вызывающий положительные ассоциации *whistleblower* (в дословном переводе: свистун), а в польском имеется: «стукач», «доносчик» или чуть менее негативное «обличитель» и «информатор».

Сомнения в эффективности защиты лиц, информирующих о нарушениях на рабочем месте, выражают как общественные организации, занимающиеся мониторингом ситуации таких лиц⁹⁵, так и Уполномоченный по правам человека, к которому поступают жалобы от информаторов. Эти сомнения разделяет также Рабочая группа ОЭСР по борьбе с взяточничеством, которая рекомендовала Польше провести консультации с профсоюзами и частным сектором⁹⁶.

На ограниченную правовую защиту могут рассчитывать сотрудники, работающие по трудовому контракту. В случае если работодатель расторг трудовой договор, сотрудник может обратиться в трудовой суд. Однако судебная практика показывает, что сравнительно часто сотрудники, информирующие о нарушениях, проигрывают свои дела перед трудовым судом. Без защиты остаются широкие группы людей, работающих по другим видам соглашений, в частности по гражданским договорам (договоры наряда, договоры подряда, так наз. менеджерские контракты или другие виды гражданских договоров). Лишены защиты сотрудники, выполняющие работу по призыванию, волонтеры, лица, выполняющие работу для других субъектов в рамках частной предпринимательской деятельности.

Кроме того выявление нарушений в профессиональном кругу эффективно блокируют кодексы профессиональной этики, ограничивающие критику других членов

подозрения соответствующие лица или власти» (Ст. 9 Гражданской конвенции против коррупции). Идентичное обязательство содержит Ст. 33 Конвенции ООН против коррупции.

⁹⁵ См.: <http://www.batory.org.pl/korupcja/sygnalisci.htm>, <http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/aktualnosci/wyrok-w-sprawie-piotra-sulka-ochrona-sygnalistow-w-polsce.html>.

⁹⁶ См. отчёт: «Poland: Phase 2. Follow-Up Report On The Implementation Of The Phase 2 Recommendations», доступен на портале: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/58/44693761.pdf>.

данной профессиональной корпорации. Правда, Конституционный суд признал, что Этический кодекс врачей (ст. 52) противоречит Конституции в той части, где запрещает публично высказывать соответствующее правде и обоснованное мнение на тему профессиональной деятельности другого врача. Однако самое наличие такого вида ограничений во внутренних структурах профессионального самоуправления лишает свободы действий лица, которые хотят выступить с конструктивной критикой.

Проблемой, с точки зрения защиты информаторов, остаётся также факт, что их действия могут квалифицироваться как преступление – клевета. Европейский суд по правам человека многократно рекомендовал оставить расследования, связанные с нарушением чести и достоинства, в сфере гражданского права, выдвигая аргумент, что уголовные санкции (в частности лишение свободы) могут нарушать право на свободу слова. Необходимо также упорядочить вопрос ответственности за разглашение охраняемой законом тайны.

Существенным барьером являются положения Закона о защите персональных данных. Работодатель, который внедрил внутренние процедуры выявления злоупотреблений, обязан проинформировать подозреваемого сотрудника, что о нём собираются данные, а также назвать источник информации, что означает выявление личности информатора.

Польского законодателя можно обвинить в отсутствии согласованности между ожиданиями, которые он формулирует в отношении граждан и возможностями выполнения этих ожиданий. Примером такой несогласованности является уголовное регулирование, касающееся уведомления о подозрении в совершении преступления. С одной стороны законодатель в ст. 304 УПК определяет гражданское обязательство информировать правоохранительные органы о подозрении в совершении преступления. Зато с другой – лицо, которое подаёт такое уведомление, лишается права обжаловать решение прокуратуры о прекращении дела, если непосредственным пострадавшим не является информирующее лицо. Это приводит к ситуации, в которой законодатель, хотя и побуждает граждан реагировать на действия, которые могут оказаться преступлением, в то же время даёт им очень ограниченные инструменты для выполнения этого задания.

8.4.2. Операционные цели

Необходимо создать условия, содействующие выявлению нарушений на рабочем месте, чтобы потенциальные информаторы смогли передавать информацию, не боясь потерять работу или подвергнуться осуждению. Поэтому благоприятные условия для выявления нарушений должны быть созданы как в общественном, так и в правовом планах.

Изменение гражданских позиций в отношении лиц, информирующих о нарушениях. Необходимо добиться положительного восприятия обществом лиц, реагирующих на нарушения, злоупотребления или факторы, угрожающие интересам общества.

Необходимо одобрение такого рода действий в наиболее близком потенциальному информатору окружении, среди сотрудников, руководителей, членов семьи – то есть людей, реакция которых определяет решение информатора о разглашении или утаивании сведений о нарушениях, которыми он располагает. Очень важно вызвать интерес работодателей к идее внутреннего, т.е. осуществляемого в рамках предприятия, выявления злоупотреблений. В идеальном варианте мы хотим, чтобы работодатели воспринимали готовность сотрудника информировать о нарушениях не как угрозу (напр. для имиджа фирмы), а как деятельность, которая на раннем этапе может предотвращать катастрофы и злоупотребления, ведущие к финансовым потерям или ухудшению имиджа.

В масштабе всего общества речь идёт о создании благоприятного климата, в котором потенциальный информатор не будет стоять перед дилеммой: быть осуждённым общественным мнением или взять на себя моральную ответственность за замалчивание нарушений и последствия такого замалчивания. С этой целью необходимо перестроить менталитет общества таким способом, чтобы реагирование на тревожные явления, вместо негативных ассоциаций, вызывало положительные, такие как храбрость, бескомпромиссность, заслуга, обязательство, чувство ответственности, возможность влияния и т.д. Необходимо изменить точку зрения общества – осуждение должно быть перенесено с лица, информирующего о нарушениях, на лицо, которое за них отвечает.

Примером может служить США, где выявление злоупотреблений расценивается как нормальное, правильное поведение, а даже как обязательство. Информаторы воспринимаются как герои, а, в некоторых ситуациях, даже становятся знаменитостями⁹⁷.

Укрепление правовой защиты лиц, информирующих о нарушениях. Нужно стремиться к формированию такой правовой среды, в которой информатор не

⁹⁷ Красноречивым примером может служить присуждение в 2002 г. журналом «Таймс» звания «Человек года» трём информаторам – Синти Купер, бывшему руководителю отдела аудита в WorldCom, которая разгласила растрату на сумму 3,8 млрд. долларов; Коулеен Ролли, агента ФБР, которая выявила, что сотрудники ФБР проигнорировали сигналы о подготовке теракта на Всемирный торговый центр; а также Шеррон Лоткинс, которая помогла обнаружить финансовый скандал в фирме Энрон. Значение положительного восприятия информаторов в США показывает также факт, что все нормы, касающиеся защиты информаторов обычно принимаются единогласно. Как отмечает Том Девине, американский активист защиты информаторов, выступление против таких законов означает для конгрессмена или сенатора политическое самоубийство.

рискует, что информируя о нарушениях, он поставит под угрозу свой профессиональный статус, имидж в профессиональной среде или понесёт уголовную ответственность, связанную с разглашением охраняемой законом тайны или обвинением в клевете.

8.4.3. Рекомендуемые действия

Операционные цели можно осуществлять, вводя законодательные, организационные и практические изменения. Детальные действия, сроки реализации и ответственные субъекты представлены в нижеуказанных таблицах.

8.4.3.1. Законодательные действия

Задача	Срок	Ответственный
<p>Укрепление правовой защиты лиц, информирующих о нарушениях на рабочем месте, которое включает следующие действия:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Запретить акты возмездия в отношении лица, которое с добрыми намерениями и в интересах общества информирует о нарушениях; • Признать дискриминацией акты возмездия в отношении лица, которое с добрыми намерениями и в интересах общества информирует о нарушениях; • Охватить правовой защитой лица, информирующие не только о коррупции, но и о других явлениях, угрожающих общественному интересу (например, связанных с окружающей средой, безопасностью труда и финансовыми злоупотреблениями); • Охватить правовой защитой широкий спектр работающих лиц, независимо от вида трудового соглашения; • Охватить правовой защитой лица, которые информируют о нарушениях в публичном (в том числе в спецслужбах, полиции, тюремном ведомстве) и частном секторе; • Ввести возможность не разглашать персональные данные лица, информирующего о нарушениях; • Ввести возможность на период судебного процесса восстановить на работе лицо, информирующее о нарушениях, • Оставить информатору исключительное право решать, желает ли он вернуться на работу или будет требовать только компенсации; 	3 года	Министерство юстиции в сотрудничестве с Министерством труда и социальной политики

<ul style="list-style-type: none"> • Предоставить крупным работодателям возможность перенести информатора на другой равноценный пост, если он выиграет судебное дело; такое обязательство может быть обусловлено размером фирмы; • Создать возможность получения лицом, информирующим о нарушениях, полной компенсации за акты возмездия, являющиеся результатом разглашения информации о нарушениях; • Обеспечить правовую защиту независимо от того, подтвердились ли подозрения информатора. Обусловить правовую защиту деятельностью с добрыми намерениями. Ввести понятие «добрые намерения» согласно ст. 33 Конвенции ООН против коррупции; • Обязать работодателей обеспечить информатору возможность эффективно и безопасно разгласить информацию о нарушениях внутри данной организации, передавая их властям компании или руководству учреждения, в частности путём создания внутренних каналов информирования о нарушениях; • Ввести дисциплинарные взыскания в отношении лиц, которые осуществляют акты возмездия против информатора. 		
Включить в круг субъектов, в полномочия которых входит принятие решений о прекращении следствия или об отказе его возбуждения, лица, информирующие о нарушениях.	1 год	Министерство юстиции

8.4.3.2. Организационные действия

Задача	Срок	Ответственный
Запланировать и внедрить пилотный проект внедрения в выбранном публичном учреждении внутренних процедур обнародования нарушений. Мониторинг результатов.	1 год	МВДиА

8.4.3.3. Практические действия

Задача	Срок	Ответственный
Составить план и провести общественные кампании, направленные на изменение менталитета общества. Нужно показать, что действия информатора приносят личную пользу для каждого гражданина (работодателя, пациента, ученика, участника автодорожного движения, предпринимателя, участвующего в тендерах, жителей общины, пользующихся технической инфраструктурой и т.д.).	3 года	МВДиА
Включить вопросы защиты лиц, занимающихся оплачиваемой работой, в деятельность Уполномоченного по правам человека; провести тренинг для сотрудников Бюро Уполномоченного по трудовому кодексу.	6 месяцев	Уполномоченный по правам человека

Включить вопросы защиты лиц, занимающихся оплачиваемой работой в деятельность Государственной трудовой инспекции (ГТИ); провести тренинги для сотрудников региональных отделений ГТИ.	6 месяцев	Главный инспектор труда
Провести тренинги для активистов профсоюзов.	6 месяцев	МВДиА
Включить вопросы защиты лиц, занимающихся оплачиваемой работой и информирующих о служебных нарушениях в программу тренингов Государственной школы судебного аппарата и прокуратуры.	1 год	Государственная школа судебного аппарата и прокуратуры

8.4.4. Мониторинг и эвальвация

Операционная цель	Показатель оценки достижения
Изменить гражданские позиции.	<ul style="list-style-type: none"> • Увеличение на, как минимум, 5% числа людей, которые положительно оценивают людей, информирующих о служебных нарушениях; • Более частое затрагивание проблемы правовой защиты информаторов в СМИ; изменение языка, используемого в публикациях, для определения лиц информирующих о нарушениях.
Укрепление правовой защиты.	<ul style="list-style-type: none"> • Внедрение в жизнь норм, укрепляющих правовую защиту лиц, информирующих о служебных нарушениях по месту работы или в профессиональной среде; • Положительная оценка действия норм на основании информации Бюро Уполномоченного по правам человека, Государственной трудовой инспекции, трудовых судов, неправительственных организаций, профсоюзов.