

Влияние коррупции на сектор безопасности

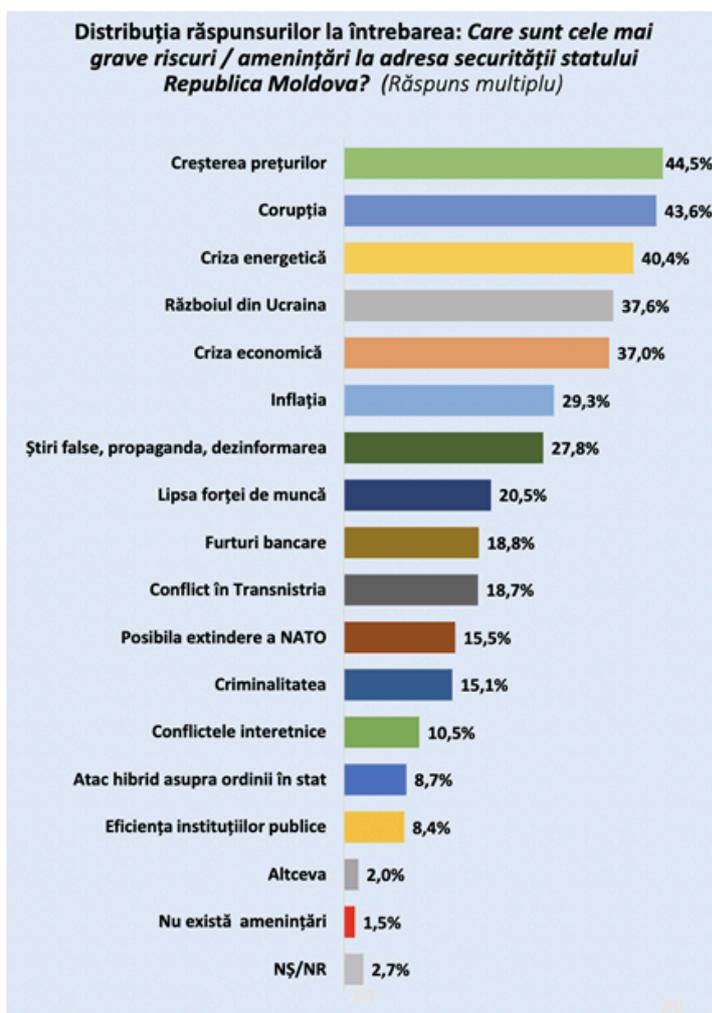
*Санда САНДУ,
Эксперт в области безопасности и хороших
практиках правления*

МАТЕРИАЛ РАЗРАБОТАН В КОНТЕКСТЕ ПРОЕКТА «ИНФОРМАЦИОННАЯ КАМПАНИЯ ПО ЗАДАЧАМ ПОЛИТИК В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА», РЕАЛИЗУЕМОГО ПЛАТФОРМОЙ ПО ИНИЦИАТИВАМ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ (ПИСА) И ПОДДЕРЖИВАЕМОГО ЖЕНЕВСКИМ ЦЕНТРОМ ПО УПРАВЛЕНИЮ СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ (DCAF), В РАМКАХ ПРОЕКТА «УКРЕПЛЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ В МОЛДОВЕ», ФИНАНСИРУЕМОГО ШВЕДИЕЙ.



Борьба с коррупцией является одним из основных приоритетов Республики Молдова. Мероприятия, направленные на противодействие коррупции, отражены в самых важных стратегиях и национальных политических документах, включая Стратегию национальной безопасности и Соглашение об ассоциации Молдова-Европейский Союз. После получения статуса кандидата на вступление в Европейский Союз, власти Кишинева приняли план реализации девяти рекомендаций, выдвинутых Европейской комиссией, который включает 60 действий. Из девяти условий, предъявленных Европейской комиссией, четыре касаются реформы юстиции, а остальные относятся к борьбе с коррупцией и организованной преступностью. В частности, Комиссия потребовала от Республики Молдова:

- обеспечить успешную реализацию реформы судебного сектора для гарантии независимости, целостности, эффективности, ответственности и прозрачности системы;
- выполнить обязательство по борьбе с коррупцией на всех уровнях, принимая решительные меры для активных и эффективных расследований, а также обеспечивая достоверную историю уголовных преследований и осуждений;
- обеспечить «дезолигархизацию», устранив влияние частных интересов в экономической, политической и общественной жизни;
- реализовать реформы, направленные на предоставление качественных государственных услуг для граждан [1].



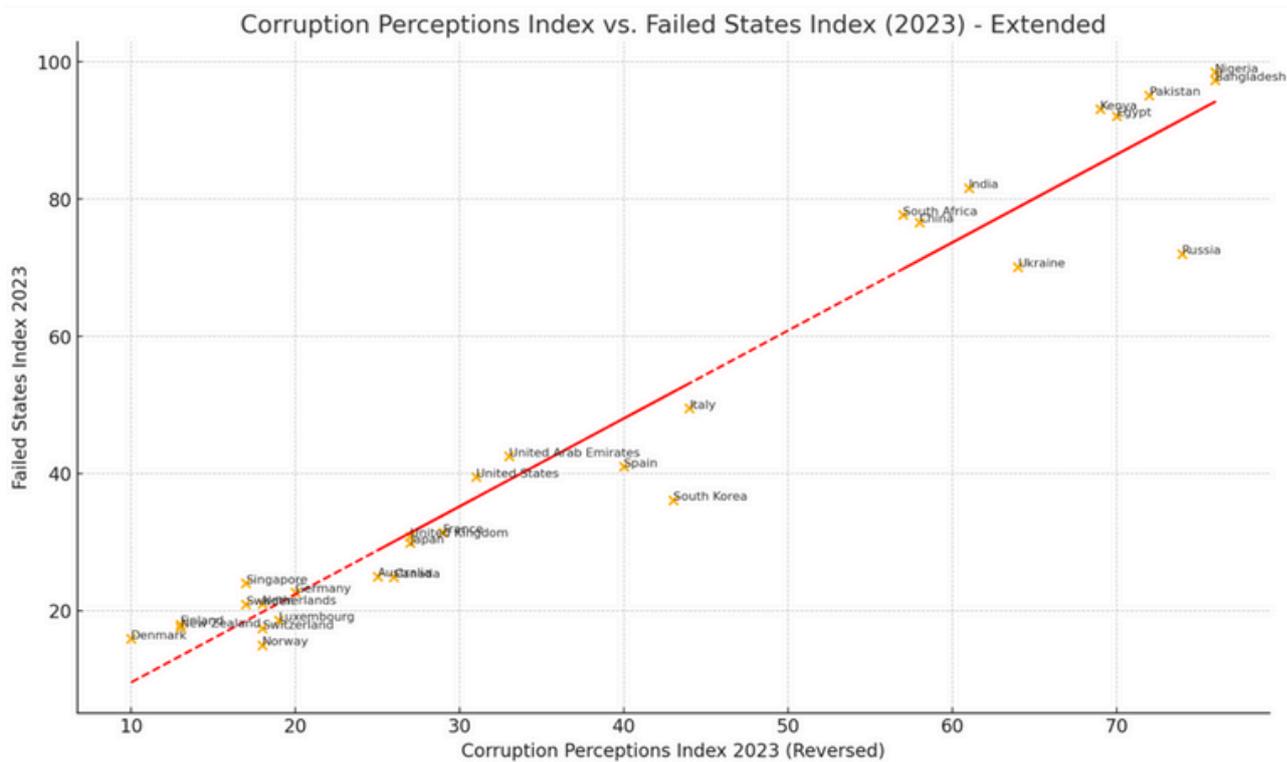
Обязательства, взятые на себя в этих актах, являются ответом на многочисленные запросы граждан. Согласно национальному опросу «Барометр общественного мнения», в последние годы борьба с коррупцией стала самой важной проблемой для граждан Республики Молдова. Также в опросе, проведенном PISA [2] в 2022 году, 43,6% респондентов считают коррупцию серьезной угрозой для государственной безопасности Республики Молдова.

Стоимость коррупции значительно превышает суммы взяток, украденных средств и уклонения от уплаты налогов. Коррупция препятствует развитию, увеличивает социальное неравенство, подрывает легитимность правительств и ослабляет доверие общественности к демократии. Влияние коррупции ощущается от слабых результатов в области образования до недостаточных усилий по противодействию угрозам и является

серьезным препятствием для достижения национальных целей. В последние десятилетия неуклонно возрастало внимание к влиянию коррупции. Были приняты международные конвенции и стандарты, законы и политики в области интегритета и борьбы с коррупцией, а также созданы институты и реформы, направленные на укрепление интегритета.

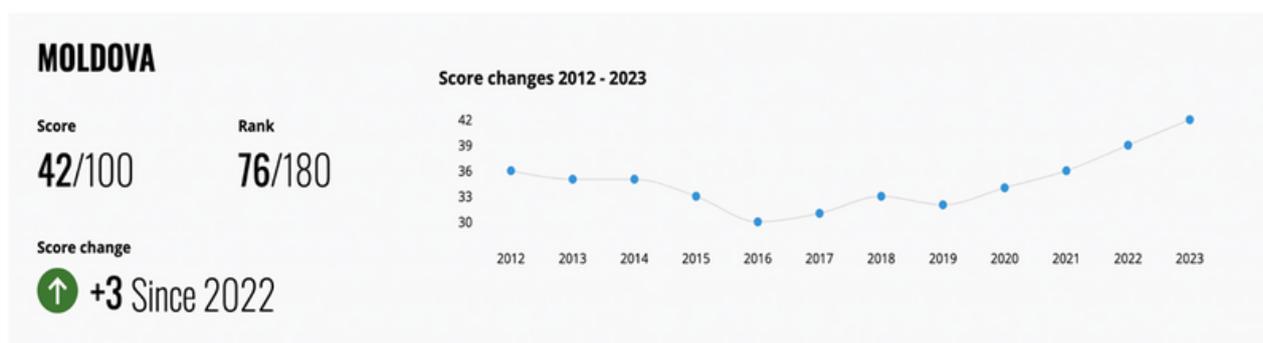
[1] CRJM Buletin Informativ nr. 46 (iunie 2022). <https://crjm.org/buletin-informativ-nr-46-iunie-2022/>

[2] Percepții publice asupra sistemului de securitate și apărare a RM, PISA și CBS AXA, Octombrie 2022. https://pisa.md/wp-content/uploads/2023/02/5_Sondaj-Percepții-publice-asupra-sistemului-de-securitate-si-aparare-a-Republicii-Moldova.pdf



Источник: создано автором

График иллюстрирует сильную положительную корреляцию между Индексом восприятия коррупции (CPI) и Индексом неудавшихся государств (FSI) за 2023 год. По мере увеличения значений CPI (что указывает на более высокие уровни коррупции) значения FSI также, как правило, увеличиваются (что указывает на большую хрупкость государства). Например, Молдова, с низким значением CPI, предполагает высокое восприятие коррупции, и более высокий балл FSI указывает на большую хрупкость государства. Это подчеркивает, что государства с высокими уровнями коррупции склонны быть более уязвимыми и нестабильными с точки зрения безопасности и функционирования институтов.



Источник: Transparency International, Индекс восприятия коррупции, динамика 2012-2023 [3]

График Индекса восприятия коррупции показывает положительную тенденцию в снижении восприятия коррупции в Молдове с 2012 по 2023 год. Балл увеличился с примерно 30 в 2012 году до 42 в 2023 году, и Молдова занимает 76-е место из 180 стран в 2023 году. Это улучшение на 3 пункта по сравнению с 2022 годом, что свидетельствует о продолжающихся и эффективных усилиях в борьбе с коррупцией. Хотя эти данные указывают на прогресс в борьбе с коррупцией, относительно низкий балл и позиция в рейтинге подчеркивают, что Республика Молдова по-прежнему сталкивается с значительными вызовами в этой области, и усилия по

[3] <https://www.transparency.org/en/countries/moldova>

реформам должны быть продолжены и усилены для укрепления общественного доверия и улучшения управления.

Components	2013	2023	Trendline
Budget Transparency	7.64	9.41	
Judicial Independence	2.62	2.93	
Press Freedom	7.66	7.99	
E-Citizenship	3.3	4.86	
Online Services	5.65	7.64	

● positive change; ● negative change; ● change not statically significant.

Источник: Прогноз рисков коррупции, Молдова [4]

Представленные данные показывают изменения различных аспектов управления и прозрачности в Молдове в период с 2013 по 2023 год, а также отчет о восприятии коррупции за период 2012-2023 годы. В первой таблице мы видим значительные улучшения в нескольких областях. «Бюджетная прозрачность» возросла с 7,64 в 2013 году до 9,41 в 2023 году, что указывает на большую открытость и подотчетность в управлении

государственными финансами. Также наблюдаются заметные улучшения в «электронном гражданстве» и «онлайн-услугах», которые возросли с 3,3 до 4,86 и с 5,65 до 7,64 соответственно, что отражает прогресс в цифровизации и доступности государственных услуг. Однако «независимость судебной власти» и «свобода прессы» улучшились лишь незначительно, что указывает на продолжение значительных проблем в этих областях.

Коррупция особенно препятствует прогрессу стран в переходный период, таких как Республика Молдова, вынимая незаконными действиями ресурсы, необходимые для создания правового государства. Ресурсы, полученные через коррупционные практики, часто трансформируются в экономическое и политическое влияние, что ослабляет демократические институты и далее распространяет коррупцию. Сектор безопасности и национальной обороны также страдает от коррупции, проявляющейся в различных формах, таких как взятки, предоставление неконкурентных контрактов, торговля влиянием, манипулирование государственными закупками, мошенничество и нецелевое использование бюджетных средств [5].



Цикл коррупции в секторе безопасности

Каково влияние коррупции на сектор безопасности и обороны?

Коррупция дорого обходится. Коррупция препятствует эффективному функционированию сектора безопасности, поскольку процессы реализации государственной политики оказываются скомпрометированными. Она может проявляться в различных формах: протекционизм, принятие неконкурентных контрактов без проведения открытых тендеров или манипулирование фондами выплат. Коррупция всегда была значительной проблемой для усилий Молдовы по

достижению экономического роста и укреплению демократии. Однако превращение коррупции в инструмент гибридной войны России против Молдовы усложнило вызовы для безопасности страны. Эта статья анализирует превращение коррупции в инструмент гибридной войны России против Молдовы и его последствия для национальной безопасности.

[5] Parliamentary Brief: Building integrity in Defence. DCAF, 2015. <https://securitysectorintegrity.com/publication/parliamentary-brief-building-integrity-defence>

Превращение коррупции в инструмент гибридной войны

Россия использует коррупцию как инструмент влияния на внутреннюю и внешнюю политику Молдовы с момента ее обретения независимости от Советского Союза. Однако в последние годы превращение коррупции в инструмент гибридной войны

России стало более интенсивным и включает использование коррупционных практик для достижения стратегических целей внешней политики.

Россия использует коррупцию в Молдове, чтобы подрывать проевропейские политические силы страны, препятствовать ее интеграции и сотрудничеству с европейскими и евроатлантическими структурами, а также поддерживать свое влияние в регионе. Коррупция как инструмент гибридной войны России в Молдове включает следующие тактики:

1. Подкуп политиков и чиновников для влияния на политические решения в пользу России.
2. Привлечение молдавских бизнесов через коррупционные практики для осуществления экономического влияния.
3. Финансирование политических партий, поддерживающих интересы России.
4. Занятие отмыванием денег и другими финансовыми преступлениями для подрыва экономики Молдовы.

Последствия для национальной безопасности

Использование коррупции и клептократических интересов в Молдове представляет собой значительную угрозу национальной безопасности страны, с такими последствиями:

1. Политическая нестабильность. Использование коррупции для влияния на политические решения и для кооптации политических акторов приводит к политической нестабильности и может подрывать легитимность демократических институтов Молдовы.
2. Экономический ущерб. Использование коррупции для подрыва экономики Молдовы может привести к снижению экономического роста, потере рабочих мест и увеличению бедности, что в конечном итоге может повлиять на национальную безопасность.
3. Угрозы безопасности. Попытки России сохранить Молдову в своей сфере влияния приводят к угрозам безопасности, включая использование военной силы, кибератаки и другие формы агрессии.
4. Эрозия доверия к государственным институтам. Использование коррупции ведет к утрате доверия к правительственным институтам и может подрывать усилия Молдовы по созданию более демократичного и процветающего общества.

Молдова запустила всестороннюю антикоррупционную реформу, важной частью которой является процесс проверки судей и прокуроров (vetting). Реформа началась в 2022 году с проверки кандидатов на посты в органах самоуправления судей и прокуроров. Оценка кандидатов на должности в органах самоуправления судей (CSM) и прокуроров (SCP) включает проверку их финансовой и этической целостности. Эта проверка проводится на основе Закона № 26/2022 и была положительно оценена Венецианской комиссией [6].

Инструментализация коррупции как инструмент гибридной войны привела к таким последствиям, как организация протестов и попытки дестабилизации со стороны беглого олигарха Илана Шора при поддержке России против проевропейского правительства Молдовы, возглавляемого президентом Майей Санду. На протяжении нескольких

[6] Avizul nr. 1069 / 2021 al Comisiei de la Veneția

месяцев Россия использовала двух политических акторов: Партию социалистов и Партия Шор, для реализации своей стратегии давления и манипуляций.

Тяжелая ситуация в секторе правосудия обусловлена преднамеренным пренебрежением со стороны политических деятелей и политическим влиянием в судебной системе.

До реформы 2022 года механизмы страны, созданные для проверки имущества государственных служащих, расследования их личных связей и привлечения их к ответственности за нарушения законодательства в области интегритета, не были способны обеспечить эффективное правосудие и подотчетность. Процесс обеспечения интегритета в судебной системе является многоконтекстным и пересекающимся.

Общественное доверие к государственным органам зависит от уверенности в том, что избранные должностные лица будут выполнять свои обязанности в соответствии с общественными интересами, продвигать необходимые регуляции для обеспечения институциональной и профессиональной целостности, выявлять и устранять риски коррупции, налагать ответственность и применять соответствующие наказания к тем, кто нарушает эти стандарты.

Информаторы о нарушениях – хранители демократии и целостности

Пандемия показала, насколько важна прозрачность и возможность открыто говорить о нарушениях и незаконных действиях, совершаемых в публичном и частном секторах. Лица, обладающие информацией о нарушении общественных интересов и стремящиеся вывести на свет нарушения, являются информаторами о нарушениях. Законодательство Республики Молдова обеспечивает защиту информаторов от мести, угроз и репрессий. Во время пандемии мы наблюдали ряд сообщений о нарушениях в медицинских учреждениях, таких как нехватка защитного оборудования, масок и других медицинских принадлежностей. Процесс иммунизации выявил схемы, при которых вакцинация проводилась для таких лиц, как сотрудники муниципалитетов и предприниматели, которые не входили в первую очередь иммунизации.

ЗАЩИТА ИНФОРМАТОРОВ О НАРУШЕНИЯХ:

Юридическая защита от дискриминационных или дисциплинарных мер для сотрудников, которые добросовестно и по обоснованным причинам сообщают компетентным органам о незаконных практиках и нарушениях, совершаемых в контексте их работы.

(Рекомендация по борьбе с коррупцией 2009 года, ОЭСР)

Информаторы о нарушениях защищают общественные интересы и не должны быть спутаны с доносчиками, преследующими личные цели. Но кто может быть признан информатором о нарушениях?

Информаторами о нарушениях могут быть сотрудники или бывшие сотрудники (в течение последних 12 месяцев) публичных или частных организаций, которые добросовестно сообщают о незаконных практиках, представляющих угрозу или причиняющих ущерб общественному интересу. Согласно Закону о целостности (122/2018), статус информатора о нарушениях могут также получить лица, которые имели или имеют статус стажера или волонтера в организации в последние 12 месяцев. Сообщения могут быть направлены тремя способами: письменное обращение к работодателю, заявление в Национальное антикоррупционное управление (CNA) или публичное раскрытие через средства массовой информации или социальные сети. Потенциальные информаторы о нарушениях могут сообщать о случаях коррупции, нарушениях в области экологии, нарушениях прав и свобод человека, вопросах национальной безопасности, а также о других нарушениях, действиях или бездействиях, угрожающих или причиняющих ущерб общественному интересу.



Хотя нормативная база предусматривает механизм защиты, общество недостаточно осведомлено о содержании закона о информаторах о нарушениях. Кроме того, одной из проблем в применении закона является восприятие общества, которое приравнивает информаторов о нарушениях к доносчикам, в то время как информаторы защищают и отстаивают общественный интерес.

Государственный и частный сектор глубоко затронуты коррупцией. Защита информаторов о нарушениях оказывает положительное влияние на выявление рисков коррупции и неправомερных действий во всех областях, поэтому она должна соответствовать комплексному глобальному подходу. Информаторы находятся на стыке антикоррупции и прав человека и могут рассматриваться в более широком контексте.

В Республике Молдова информаторы остаются один на один с проблемами. Они подвержены риску преследования, увольнения или нападений на их физическую и психологическую целостность со стороны тех, кого они раскрыли. В таких условиях они вынуждены обращаться за правосудием в Европейский суд по правам человека.

Защита информаторов представляет собой огромный потенциал для выявления и предотвращения ущерба общественным интересам, такого как мошенничество, коррупция, налоговые уклонения, угрозы здоровью и общественной безопасности, нецелевое использование государственных средств и отмывание денег. Согласно Национальному антикоррупционному центру Молдовы, создание эффективного механизма для сообщения о коррупции и реальной защиты информаторов приведет к увеличению числа сообщений о незаконных действиях и других случаях, представляющих общественный интерес. Цель механизма информирования заключается в продвижении климата целостности в государственном и частном секторах и обеспечении надлежащей защиты от остракизма в контексте раскрытия незаконных практик.

Решение раскрыть незаконные действия часто является сложным. Обеспечение того, чтобы сотрудники знали, что их обеспокоенность услышана и поддержана в их решении выступить, имеет решающее значение для функционирования и целостности организации и общества в целом.

Существует ряд действий, которые могут способствовать применению законодательства о защите информаторов, среди которых: улучшение каналов раскрытия и механизмов защиты для информаторов путем укрепления законодательной базы и институциональных положений. Устранение неопределенности в этом процессе может привести к увеличению доверия к раскрытию нарушений. Некоторые страны применяют финансовые вознаграждения для информаторов, что представляет собой стимул для увеличения числа сообщений о нарушениях. Также укрепление возможностей гражданского общества может поддержать информаторов путем разработки публичных политик, информирования и образования, юридической помощи и другой поддержки для заявителей. Государственные учреждения, неправительственные организации, СМИ и частные компании должны работать над повышением осведомленности сотрудников и общественности о важности информаторов.

Международные эксперты и партнеры по развитию отметили, что амбициозные реформы в области правосудия и борьбы с коррупцией, объявленные в Республике Молдова, являются длительными процессами. Доверие граждан к этим инициативам имеет решающее значение, а скорость внедрения реформ играет существенную роль. Тем не менее, качество является определяющим фактором. В условиях чувствительной ситуации, связанной с войной в Украине и усиливающимся гибридным конфликтом, коррупция используется как инструмент дестабилизации и влияния на демократические процессы.



Государственные учреждения должны продолжать усилия по борьбе с коррупцией и обеспечению реформы правосудия через механизмы проверки целостности и этики (предварительная проверка и проверка). Существуют различные методы борьбы с коррупцией, и один из них — ответственное возвращение активов, что является важным шагом для предотвращения будущей коррупции.

Инструментализация коррупции против Молдовы представляет собой значительную угрозу национальной безопасности страны. Правительство и гражданское общество Молдовы должны работать вместе для борьбы с коррупцией и укрепления демократических институтов, а международное сообщество играет важную роль в поддержке усилий Молдовы по борьбе с коррупцией и построению более демократического и процветающего общества.

Мнения, выраженные в этом материале, являются исключительно мнениями авторов и не обязательно отражают позицию Центра DCAF, Посольства Швеции в Республике Молдова или ПИСА.