

РУКОВОДСТВО ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Материалы настоящей публикации предназначены исключительно для справочных целей. Несмотря на то, что ее подготовка осуществлялась ОБСЕ с максимальной тщательностью, организация не несет какой-либо ответственности за точность и полноту информации, инструкций и рекомендаций, содержащихся в данной публикации, а также за возможные опечатки. Содержание настоящей публикации и выраженные в ней взгляды, мнения, заключения, толкования и выводы исходят от авторов и лиц, внесших вклад в ее подготовку, и не обязательно отражают официальную политику или позицию ОБСЕ и ее государств-участников. Границы, цветовые решения, наименования и другая информация, представленная на какой-либо карте в настоящей публикации, никоим образом не выражают позицию ОБСЕ относительно правового статуса какой-либо территории или одобрения либо признания таких границ. По этой причине ОБСЕ не несет никакой ответственности за потенциальные последствия, которые могут возникнуть в связи с информацией или выводами, содержащимися в данной публикации.

ISBN-978-92-9234-245-6

© 2016 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ); www.osce.org

Все права защищены. Воспроизведение настоящей публикации полностью или частично допускается в учебных, образовательных и иных некоммерческих целях при условии указания полного названия источника и его автора - ОБСЕ и главного редактора. Использование данной публикации в коммерческих целях допускается только после получения письменного разрешения ОБСЕ. Все материалы защищены авторским правом и являются собственностью ОБСЕ, если не указано иное. В публикации содержатся ссылки на внешние по отношению к ОБСЕ Интернет-сайты (дата последнего доступа - декабрь 2015 года), публикации и документы, не принадлежащие ОБСЕ. Эти интернет-сайты, публикации и документы поддерживаются и / или разрабатываются третьими лицами и могут быть объектами их авторского права. Поскольку ОБСЕ не обладает контролем над такими сайтами, публикациями и документами, она не несет никакой юридической или иной ответственности за доступность, достоверность и полноту их содержания. Все фотографии и иллюстрации, используемые в публикации, защищены авторским правом и находятся в полной собственности ОБСЕ, если не указано иное.

Подготовка данной публикации и ее русской версии осуществлялась под руководством Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ (БКЭЭД). БКЭЭД с глубокой признательностью отмечает превосходную консультативную поддержку, оказанную Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) при подготовке русской версии публикации, в частности, в приведении используемой терминологии в соответствие с терминологией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

Дизайн и печать: redhot 'n' cool, Вена
Секретариат ОБСЕ
Вальнерштрассе 6
А-1010 Вена, Австрия
Тел.: +43 1 514 360
pm@osce.org



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Выражение признательности

Руководство ОБСЕ по борьбе с коррупцией является результатом совместных усилий указанных ниже коллег из ОБСЕ и других организаций, которые поделились своими бесценными знаниями и опытом по широкому кругу вопросов борьбы с коррупцией.

Подготовкой этой публикации руководило **Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ (БКЭЭД)**, а именно **Алексей Стукало**, заместитель координатора / руководитель экономической деятельности, **как главный редактор**, и **Нина Линдроос-Кополо**, бывший старший сотрудник по экономическим вопросам, как руководитель проекта. Выражаем особую благодарность коллегам из БКЭЭД, которые поддерживали проект на его различных этапах: Руль Янссенс, Кристиан Ларсон, Петронела Дурекова и Зарина Лигаи.

БКЭЭД хотело бы выразить свою глубокую признательность нижеприведенным организациям и коллегам за существенный вклад, прекрасное руководство и поддержку на всем протяжении подготовки публикации:

Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН): Димитрий Влассис, Кэндис Уэлш, Димостенис Хрисикос, Тим Стил, Сэмюэль де Йеджере, Зорана Маркович, Джейсон Рейхельт, Клаудия Саяго, Шеннон Баллок, Констанцэ фон Зейнен, Юлия Пильгрим, Таня Сантуччи, Дороти Готвальд, Шервин Маджлесси, Константин Паликарский, Мария Адомайт, Франческо Чеки, Маргарита Бандейра де Лима и Джонатан Агар;

Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ): Кэролайн Николас;

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР): Ольга Савран, Татьяна Хаванская, Дмитрий Котляр, Инесе Куске, Даниэль Иварссон, Янош Берток, Элоди Бет и Деспина Пачну;

Совет Европы / Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) Секретариат: Кристоф Спекбахер;

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ): Томас Веннен, Марчин Валецки, Снежана Бокулич, Натали Эбеад, Ева Катинка Шмидт, Питер Моссоп, Катерина Рябико, Люсиль Сенглер, Омер Фишер, Сигне Поульсен и Мария Алкиди;

Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Андрей Рихтер, Роланд Блесс;

Секретариат ОБСЕ / Бюро Генерального секретаря / Юридическая служба: Лиза Табасси, Виктория Жун, Эдуард Марков, Франческо Монета;

Международная антикоррупционная академия (ИАСА): Георг Флориан Грабенвегер;

Базельский институт по вопросам управления / Международный центр по возвращению активов (ИКАР): Гретта Феннер, Эндрю Дорнбиерер, Педро Гомес Перейра, Сельван Леманн и Оскар Солорзано;

Всемирный банк - Инициатива по возвращению похищенных активов УНП ООН (СтАР): Оливер Столле, Джи Вон Пак.

Особая благодарность Ольге Анчишкиной и Алану Бакаресе за их ценный вклад в качестве консультантов.



ОБ ОБСЕ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), объединяющая 57 государств-участников из Северной Америки, Европы и Азии и 11 стран-партнеров по сотрудничеству¹, является крупнейшей в мире региональной организацией, занимающейся вопросами безопасности.

Она является площадкой для политического диалога и принятия решений в области раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления, а также создала уникальную сеть в рамках осуществляемых 17 полевых операций в Юго-Восточной Европе, Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии.

ОБСЕ применяет всеобъемлющий подход к безопасности, который охватывает военно-политическое, экономико-экологическое и человеческое измерения. Содействие надлежащему управлению, борьбе с коррупцией и борьбе с отмыванием денежных средств является неотъемлемой частью этого всеобъемлющего подхода.

¹ Афганистан, Алжир, Австралия, Египет, Израиль, Иордания, Марокко, Республика Корея, Таиланд, Тунис и Япония

Руководство по борьбе с коррупцией

Содержание

Выражение признательности	1
Предисловие	5
Введение	7
1. Международные и региональные антикоррупционные инициативы	9
2. Антикоррупционные стратегии	33
3. Антикоррупционные органы	45
4. Честность и неподкупность в сфере управления публичным сектором	57
5. Кодексы поведения	69
6. Коллизия интересов	79
7. Управление публичными финансами	95
8. Публичные закупки	105
9. Финансирование политических партий	121
10. Регулирование лоббирования	131
11. Защита лиц, сообщающих о фактах коррупции	145
12. Участие гражданского общества	155
13. Инициативы в частном секторе	165
14. Роль средств массовой информации	177
15. Судебные органы	187
16. Криминализация коррупции	199
17. Вопросы прав человека в антикоррупционных расследованиях	233
18. Взаимная правовая помощь	243
19. Выдача	251
20. Борьба с отмыванием денежных средств, конфискация и возвращение активов	270
Сокращения и акронимы	240
Авторы фотографий	271

Предисловие



С удовольствием представляю вашему вниманию новое *Руководство ОБСЕ по борьбе с коррупцией*. Руководство было подготовлено Бюро Координатора экономической и экологической деятельности Секретариата ОБСЕ (БКЭЭД) в сотрудничестве с Бюро ОБСЕ

по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), другими исполнительными структурами ОБСЕ и организациями-партнерами, включая Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Группу государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) Совета Европы.

Коррупция представляет серьезную угрозу безопасности и стабильности. Она подрывает основы демократии, ослабляет верховенство права и негативно сказывается на доверии граждан к государственным учреждениям. В результате затрудняется социальное и экономическое развитие, сдерживаются инвестиции, а рыночные отношения искажаются. ОБСЕ по праву уделяет первостепенное внимание предупреждению коррупции и борьбе с ней.

Государства-участники ОБСЕ признали в Стамбульской хартии европейской безопасности (1999), что коррупция представляет собой большую угрозу общим ценностям ОБСЕ, порождает нестабильность и затрагивает многие аспекты безопасности, экономического и человеческого измерений. С тех пор, и основываясь на последующих документах, Организация работала над поощрением надлежащего управления, честности и неподкупности публичных органов и борьбы с коррупцией, включая эти важные элементы в комплексный подход к обеспечению безопасности.

В последние годы мандат ОБСЕ по борьбе с коррупцией был еще более укреплен благодаря принятию Советом министров ОБСЕ Декларации об утверждении надле-

жащего управления и борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма (2012 год) и Решением о предупреждении коррупции (2014). В рамках активизации работы ОБСЕ в области борьбы с коррупцией и с учетом заинтересованности делегаций государств-участников ОБСЕ, БКЭЭД приступило к разработке этого нового справочного руководства.

Публикация объединяет международные стандарты, отражает основные правовые инструменты, описывает различные региональные инициативы и национальный опыт, связанные с предупреждением и борьбой с коррупцией. Руководство стремится дать рекомендации по широкому кругу вопросов: от стратегий борьбы с коррупцией до финансирования политических партий, от регулирования лоббирования до защиты прав человека при проведении антикоррупционных расследований. Наконец, в нем рассматриваются роли различных заинтересованных сторон, их вклад и имеющиеся у них проблемы.

Надеюсь, что данное руководство станет полезным источником информации и рекомендаций в регионе ОБСЕ и за его пределами для лиц, ответственных за выработку политики, и специалистов-практиков, которые стремятся предотвратить коррупцию, разоблачить коррумпированных должностных лиц и подавить этот разрушительный феномен. Эти цели могут быть достигнуты только совместными усилиями многих соответствующих заинтересованных субъектов на национальном уровне и в рамках тесного сотрудничества между странами при содействии международных организаций.

Ламберто Заньер
Генеральный секретарь ОБСЕ

Введение

Настоящее *Руководство ОБСЕ по борьбе с коррупцией* является логическим продолжением и в некоторой степени основывается на брошюре «Как бороться с коррупцией» (ОБСЕ, 2004). Вместе с тем данное Руководство является инновационным во многих отношениях. Значительные усилия были приложены для сбора и, по мере возможности, обобщения различных международных стандартов и рекомендаций, разработанных ключевыми международными игроками в области борьбы с коррупцией. Авторы также попытались представить меры по предупреждению коррупции и борьбе с ней с различных точек зрения, делая основной упор на юридические, экономические и правозащитные подходы. Кроме того, в Руководстве излагаются различные региональные инициативы, а также национальные примеры, равно как и начинания гражданского общества и частного сектора.

Целью данного Руководства является предоставление 57 государствам-участникам ОБСЕ и 11 партнерам по сотрудничеству информации об имеющихся правовых инструментах, новейших законодательных и политических тенденциях, а также о соответствующих мерах и практиках предупреждения и пресечения коррупции. Руководство направлено на повышение осведомленности национальных лиц, ответственных за разработку политики, и специалистов-практиков в области борьбы с коррупцией о доступных международных инструментах, а также на оказание им содействия в разработке и осуществлении эффективной политики и мер борьбы с коррупцией, уменьшая тем самым возможности для коррупции, нестабильности и транснациональной преступности.

Руководство направлено на содействие дальнейшему политическому диалогу, обмену знаниями и передовой практикой, а также укреплению международного сотрудничества между политиками, практиками и экспертами в регионе ОБСЕ и за его пределами. Предполагается, что в ближайшие годы публикация будет использоваться в регионе ОБСЕ как пособие при проведении специализированных практических занятий на региональном и национальном уровне.

Структура Руководства

В первой части Руководства представлены основные международные конвенции по борьбе с коррупцией, а также региональные и международные инициативы, не имеющие обязательной юридической силы. Оно обра-

щается также к вопросам разработки и осуществления стратегий по борьбе с коррупцией, создания и функционирования антикоррупционных органов. В рамках общего контекста борьбы с коррупцией в нем подчеркивается важность достижения честности и неподкупности публичного сектора. Особое внимание уделено основным правовым документам, которыми руководствуются многие государства-участники ОБСЕ, таким как Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, а также Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию.

Во второй части излагаются различные превентивные меры: поощрение использования кодексов поведения, разрешение ситуаций связанных с коллизией интересов, обеспечение надлежащего управления финансовыми ресурсами в публичном секторе, а также создание эффективной и действенной системы публичных закупок. Руководство также исследует способы обеспечения прозрачности и подотчетности финансирования политических партий, регулирования лоббистской деятельности. Ввиду того, что на международном уровне имеется ограниченное количество стандартов по лоббированию, вниманию читателей представлен ряд региональных (Европейский союз) и национальных примеров регулирования лоббистской деятельности.

В следующем разделе Руководства рассматриваются различные субъекты борьбы с коррупцией: «лица, сообщающие о фактах коррупции», гражданское общество, частный сектор, средства массовой информации и судебные органы. В данной части подчеркивается фундаментальный принцип применения подхода к борьбе с коррупцией, основанного на участии многих заинтересованных сторон, что обеспечивает больше возможностей для контроля и отчетности, а также уменьшает возможности и соблазны для коррупционной деятельности. Демонстрируется, что средства массовой информации в особой степени способны быть противодействующей коррупции силой благодаря своим контрольным и информационным функциям. Далее в нем рассматривается предупреждение коррупции в судебных органах, что является жизненно важным для поддержания верховенства права и обеспечения доступа к правосудию.

В следующей части Руководства рассматривается кри-

минализация правонарушений, связанных с коррупцией, в частности, особое внимание уделено такому преступлению как подкуп. Далее разъясняется, как следует защищать права человека, включая право на неприкосновенность частной жизни, при расследовании преступлений, связанных с коррупцией. Руководство в общих чертах намечает региональную и международную структуру взаимной правовой помощи, а также приводит конкретные примеры межгосударственного сотрудничества, такие, как, например, Европейский ордер на получение доказательств. Рассматриваются также механизмы и процедуры выдачи преступников. И, наконец, в Руководстве представлен обзор режимов и способов борьбы с отмыванием денежных средств – при этом подчеркивается ключевая роль рекомендаций Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег; описываются методы снижения рисков отмывания денежных средств, связанных с коррумпированными должностными лицами; и рассматриваются правовые основы и международные механизмы сотрудничества в целях конфискации и возвращения незаконных активов.

ГЛАВА 1

Международные и региональные антикоррупционные инициативы

СОДЕРЖАНИЕ

1.1 Правовые инструменты борьбы с коррупцией	10
1.1.1 Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности	10
1.1.2 Организация экономического сотрудничества и развития	15
1.1.3 Совет Европы	16
1.1.4 Европейский союз	18
1.2 Региональные и международные инициативы, не имеющие обязательной юридической силы	19
1.2.1 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе	20
1.2.2 Деятельность ОЭСР	22
1.2.2.1 Деятельность по установлению стандартов	23
1.2.2.2 Региональные инициативы по борьбе с коррупцией	24
1.2.3 Программа развития Организации Объединенных Наций	25
1.2.4 Международная антикоррупционная академия	26
1.2.5 Региональная Инициатива по борьбе с коррупцией государств Юго-Восточной Европы	27
1.2.6 Инициатива по возвращению похищенных активов	27
1.2.7 Международный центр по возвращению активов	28
1.2.8 Партнерство «Открытое правительство»	28
1.2.9 Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег	29
1.2.10 Документы «мягкого права» Организации Объединенных Наций полностью или частично посвященные борьбе с коррупцией	29
А. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц	29
В. Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях	29
С. Декларация Организации Объединенных Наций о преступности и общественной безопасности	30
D. Бангалорские принципы	30
Библиография	32
Вкладка 1.1 Доклад ЕС по борьбе с коррупцией	19
Таблица 1.1 Содержание международных документов по борьбе с коррупцией	11
Таблица 1.2 Стратегические и политические обязательства ОБСЕ	21

ГЛАВА 1

Международные и региональные антикоррупционные инициативы

Международное сообщество посредством международных и межправительственных организаций в 1990-е годы активизировало усилия по борьбе с коррупцией на международном уровне из-за пагубного воздействия коррупции на верховенство закона, демократические институты, социальное единство, экономическое развитие, а также возрастающей угрозы с ее стороны для стабильности и безопасности государств. Деятельность международного сообщества в этом направлении была расширена путем разработки механизмов сотрудничества и международной нормативно-правовой базы, состоящей из международных и региональных конвенций, директив, рекомендаций, деклараций и руководящих принципов.

В этой главе представлен обзор инициатив, которые имеют отношение к региону ОБСЕ и включают как юридически обязательные нормы «жесткого права» (конвенции, договоры), так и акты «мягкого права», не имеющие обязательной силы (резолуции, рекомендации).

1.1 Правовые инструменты борьбы с коррупцией

Существует четыре наиболее важные конвенции по борьбе с коррупцией, к которым присоединилось большинство¹ государств-участников ОБСЕ. В хронологическом порядке это:

- Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом) (1997);
- Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999) и Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (2003);
- Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999);
- Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (2003).

1.1.1 Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН)

Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) оказывает помощь государствам-членам в их борьбе с незаконным оборотом наркотиков, преступностью и терроризмом. В борьбе с коррупцией УНП ООН сотрудничает с публичным и частным сектором, а также с гражданским обществом. В последние годы Управление активизировало свои усилия по оказанию помощи государствам в возвращении активов, похищенных кор-

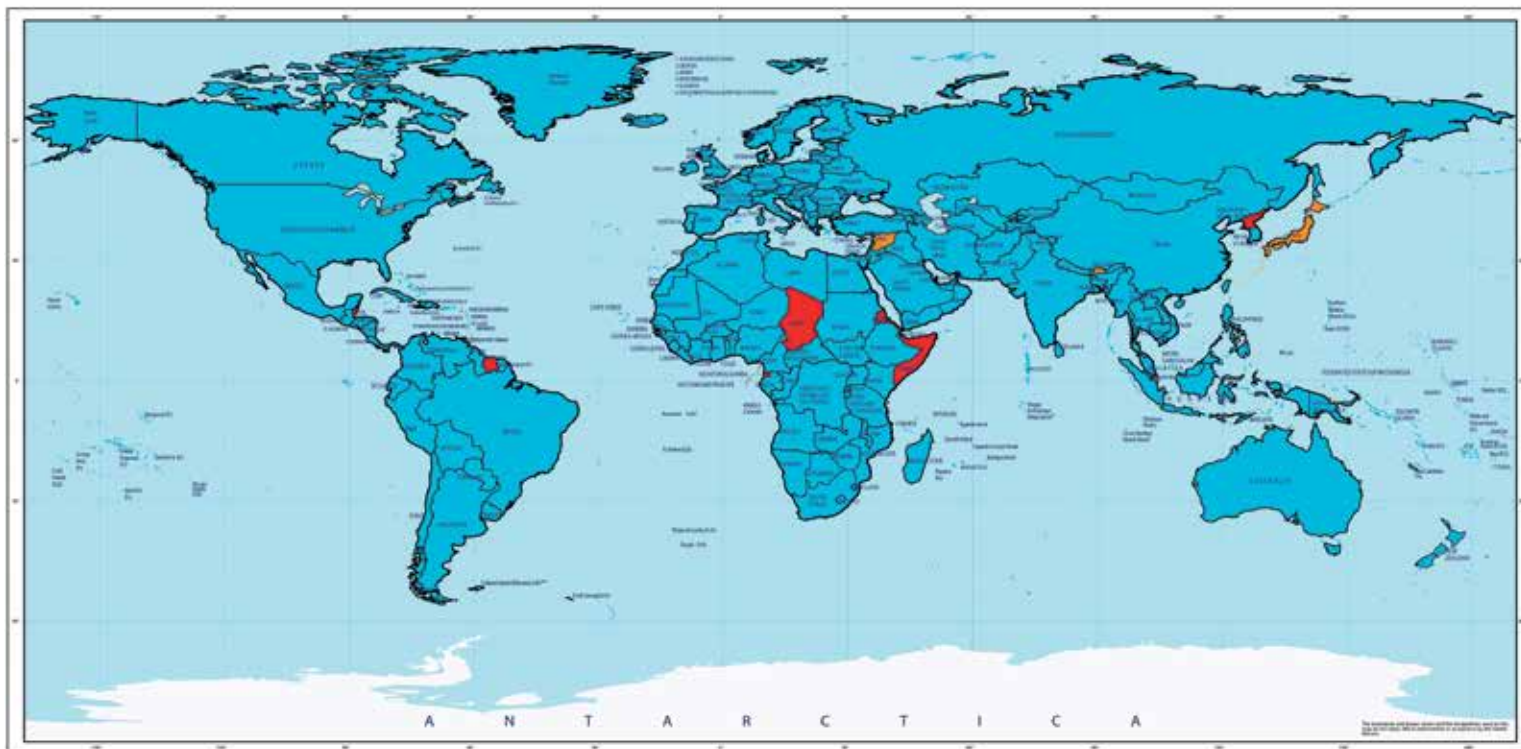


Флаги ОБСЕ перед Хофбургом в Вене

¹ К Конвенции ООН против коррупции присоединились почти все государства-участники ОБСЕ

Таблица 1.1 Содержание международных документов по борьбе с коррупцией

Международный документ	Содержание
Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом (1997)	<p>Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом устанавливает юридически обязательные стандарты криминализации подкупа иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок и предусматривает спектр соответствующих мер для эффективного применения таких стандартов. Это первый и единственный международный документ по борьбе с коррупцией, который уделяет особое внимание «предлагающей стороне» в процессе подкупа.</p> <p>Источник: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf</p>
Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999)	<p>«Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы 1999 года [...] направлена главным образом на разработку общих стандартов в отношении определенных коррупционных преступлений [...]. Кроме того, она рассматривает материальные и процессуальные аспекты права, которые тесно связаны с коррупционными преступлениями, а также вопросы укрепления международного сотрудничества. [...] Посредством гармонизации определения коррупционных преступлений, стороны могут обеспечить соблюдение правила «двойной преступности», а положения, касающиеся международного сотрудничества, призваны облегчить прямую и быструю связь между соответствующими национальными органами».</p> <p>Источник: Совет Европы, Пояснительный доклад, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД No. 173), § 21. (http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm)</p>
Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999)	<p>Основной целью Конвенции [Совета Европы] о гражданско-правовой ответственности за коррупцию [1999 г.], является обеспечение наличия во внутреннем праве каждого государства-участника эффективных средств правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате коррупции, позволяющих им защищать свои права и интересы, включая возможность получения компенсации за ущерб. Данная Конвенция, которая является первой попыткой определить на международном уровне общие принципы и правила в области гражданского права и коррупции, [также] имеет дело с определением коррупции, [...] ответственностью, неосторожностью пострадавшего, способствовавшей причинению или усугублению ущерба, сроками исковой давности, юридической силой сделок, защитой работников, отчетностью и аудитом, получением доказательств, обеспечительными мерами, [и] международным сотрудничеством [...].</p> <p>Источник: Совет Европы, Пояснительный доклад, Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД No. 174), §§ 22-25</p>
Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (2003)	<p>Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК) содержит четыре основных элемента. Глава II Конвенции посвящена исключительно мерам по предупреждению коррупции охватывая как публичный, так и частный секторы. Глава II содержит, например, стандарты антикоррупционных органов и стратегий, а также стандарты по повышению прозрачности финансирования избирательных кампаний и политических партий. Государства должны прилагать дальнейшие усилия для обеспечения того, чтобы публичные услуги осуществлялись при условии соблюдения надлежащих гарантий. Глава III устанавливает стандарты, которым страны должны следовать при установлении уголовной ответственности, которая должна охватывать широкий круг коррупционных преступлений и правонарушений. Глава IV охватывает все аспекты международного сотрудничества, так как она касается транснациональных аспектов борьбы с коррупцией. Наконец, глава V о мерах по возвращению активов закрепляет возвращение украденных активов как основополагающий принцип документа. Эта глава рассматривается многими как наиболее важный элемент Конвенции.</p> <p>Адаптировано из www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/convention-highlights.html#Criminalization</p>



Статус подписания и ратификации КООНПК

■ Государства-участники

■ Государства, подписавшие Конвенцию

■ Государства, которые не подписали и не ратифицировали КООНПК

Государств, подписавших Конвенцию: 140

Государств-участников: 178

Источник: УНП ООН, Статус подписания и ратификации КООНПК по состоянию на 1 декабря 2015 года. Доступно по: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

рупмированными должностными лицами. С этой целью УНП ООН установило сотрудничество с Группой Всемирного банка в рамках совместной *Инициативы по возвращению похищенных активов «СтАР»*².

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК)

На сегодняшний день наиболее значимым достижением международного сообщества является *Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК)*³, которая основывается на предпринятых ранее усилиях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) и других региональных органов, таких как ОЭСР, Совет Европы и Африканский союз, - и этот перечень можно продолжить. Конвенция была принята резолюцией Генеральной Ассамблеи № 58/4 от 31 октября 2003 года и открыта для подписания в Мериде (Мексика) с 9 по 11 декабря 2003 года. Конвенция вступила в силу 14 декабря 2005 года и к 1 декабря 2015 года уже насчитывала 178 участников. Она была ратифицирована почти всеми государствами-участниками ОБСЕ и странами-партнерами ОБСЕ по сотрудничеству⁴.

КООНПК является единственным глобальным и юридически обязывающим ответом на коррупцию, подкуп и их разрушающее воздействие на систему управления и государственные структуры, а также представляет собой план для целостного подхода к решению этой проблемы. До принятия КООНПК усилия были сосредоточены только на криминализации подкупа и коррупции, тогда как КООНПК применяет комплексный подход к коррупции и строится вокруг пяти ключевых ответных мер:

- (1) Меры по предупреждению коррупции (глава II);
- (2) Криминализация и правоохранительная деятельность (глава III);
- (3) Международное сотрудничество (глава IV);
- (4) Меры по возвращению активов (глава V); и
- (5) Механизмы осуществления (глава VII).

Относительно первых четырех компонентов, от государств-участников требуется, посредством сочетания обязательных и факультативных положений Конвенции, внедрить меры, необходимые для ее эффективной реализации. Учитывая широкий круг вопросов, к которым обращается Конвенция, многим государствам-участникам пришлось пересмотреть существующие законодательные, административные и институциональные рамки для имплементации как мер по предупреждению коррупции, так и правоохранительных мер.

² См. www.unodc.org

³ Доступно на веб-сайте по адресу: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html#UNCACfulltext

⁴ По состоянию на 1 декабря 2015 Андорра, Япония, Монако и Сан-Марино не являлись государствами-участниками КООНПК



Открытие высокого уровня шестой сессии Конференции государств-участников КООНПК в Санкт-Петербурге, Россия, 2 ноября 2015 года

Для выполнения целей Конвенции требовалось предоставить государствам-участникам доступ и к техническим ноу-хау, и к международной поддержке для обеспечения эффективной имплементации. В целях осуществления указанного в главе VII Конвенции предусматривается создание Конференции государств-участников (КОСП)⁵, основной задачей которой является поиск путей «расширения возможностей государств-участников и сотрудничества между ними для достижения целей, установленных в настоящей Конвенции, а также содействия осуществлению настоящей Конвенции и проведения обзора хода ее осуществления»⁶.

С момента вступления Конвенции в силу было проведено шесть сессий Конференции Государств-участников, последняя из которых была проведена в Санкт-Петербурге (Россия) в ноябре 2015 года. Каждая из сессий рассматривает определенный аспект Конвенции и санкционирует работу УНП ООН посредством принимаемых резолюций⁷.

На первом заседании Конференции государств-участников, состоявшейся в Аммане (Иордания) в 2006 году, государства договорились об учреждении Межправительственной рабочей группы экспертов открытого состава для рассмотрения способов обзора хода осуществления Конвенции. Конвенция намеренно умалчивает о каком-либо механизме обзора, так как в ходе переговоров не было достигнуто соглаше-

ние о том, необходим или желателен такой механизм.

Для третьей сессии Конференции государств-участников, состоявшейся в ноябре 2009 года в Дохе (Катар), был подготовлен проект круга ведения Механизма обзора хода осуществления Конвенции, проект образца странового доклада об обзоре, а также проект руководства для правительственных экспертов, участвующих в работе групп по осуществлению обзора.

Параллельно с этим, УНП ООН разработало программу добровольного пилотного обзора, ограниченного по своему охвату для того, чтобы предоставить возможности для тестирования методов обзора хода осуществления Конвенции, с общей целью оценить эффективность и результативность предлагаемого (-ых) механизма (-ов), а также обеспечения Конференции Государств-участников информацией об извлеченных уроках и приобретенном опыте.

Конференция государств-участников в Дохе приняла историческую резолюцию 3/1, которой создан Механизм обзора хода осуществления Конвенции, направленный на оказание помощи странам в достижении целей Конвенции в рамках процесса взаимного обзора, и принят подробный круг ведения для данного Механизма⁸.

Механизм призван максимизировать потенциал Конвенции путем предоставления странам средств для оценки того, насколько успешно они осуществляют имплементацию Конвенции, посредством использования комплексного контрольного перечня вопросов для самооценки, для выявления потенциальных

⁵ Для дополнительной информации о КООНПК см. Polaine, M., Guide to the UN Convention against Corruption (UNCAC), 2015, London Centre of International Law Practice, Anti-corruption Forum. Доступно на веб-сайте по адресу: <http://www.iclp.org/wpcontent/uploads/2015/02/Guide-to-the-UN-Convention-Against-CorruptionMartin-Polaine.pdf>

⁶ См.: Статья 63 (1) КООНПК

⁷ Информация об очередных сессиях Конференции государств-участников доступна по адресу: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP.html

⁸ См. УНП ООН, Action against Corruption & Economic Crime (2010-2011), Thematic Programme. Доступно по адресу: http://www.unodc.org/documents/corruption/Thematic_Programme/Thematic_Programme_on_Corruption_-_April_2011.pdf

пробелов и разработки планов действий по более эффективному осуществлению КООНПК на национальном уровне.

В *круге ведения Механизма обзора хода осуществления Конвенции*⁹, принятом в Дохе, было установлено, что обзоры будут проводиться в два цикла: в рамках первого цикла будут рассматриваться вопросы криминализации и правоохранительной деятельности, а также международного сотрудничества (главы III и IV соответственно), а второй цикл будет фокусироваться на мерах по предупреждению коррупции и возвращению активов (главы II и V соответственно). Кроме того, резюме всех завершённых страновых докладов об обзоре будут опубликованы исключительно в информационных целях в качестве документов Группы по обзору хода осуществления¹⁰. Возможность опубликования полного странового доклада об обзоре остается на усмотрении Государства-участника, в отношении которого проводится обзор. Несмотря на то, что самооценка осталась основным объектом внимания, был также введен механизм взаимной оценки.

Шестая сессия Конференции государств участников в Санкт-Петербурге (Россия) показала, что благодаря проведенным страновым обзорам (122 резюме к декабрю 2015 года) наблюдается накопление обширных знаний. Это позволяет странам принять меры по улучшению собственных усилий по осуществлению Конвенции.

На четвертой, пятой и шестой сессиях Конференции государств-участников были приняты комплексные решения по предупреждению коррупции и возвращению активов, тем самым формируя политику по этим важным вопросам. Кроме того, на шестой сессии Конференции государств-участников в Санкт-Петербурге был запущен второй цикл Механизма обзора хода осуществления Конвенции.

В дополнение к Механизму обзора, на сессиях Конференции государств-участников был учрежден ряд вспомогательных органов.

УНП ООН, как орган, следящий за осуществлением Конвенции, действует в качестве секретариата Конференции государств-участников и ее вспомогательных органов. Управление разработало ряд технических инструментов и руководств по осуществлению Конвенции для лиц, ответственных за выработку политики, и специалистов-практиков, а также разрабо-

тала ряд других антикоррупционных публикаций¹¹, в том числе:

- Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против коррупции
- Техническое руководство по осуществлению Конвенции ООН против коррупции
- Руководство ООН по практическим мерам борьбы с коррупцией для прокуроров и следователей
- Приложение для составления просьб об оказании взаимной правовой помощи
- Справочное руководство по укреплению честности и неподкупности судей и повышению потенциала судебных органов
- Практическое руководство “Укрепление общественной поддержки усилий по борьбе с коррупцией: Почему и как должны взаимодействовать антикоррупционные агентства”
- Руководство по противодействию коррупции в сфере публичных закупок и управления публичными финансами
- Доклады совместного проекта Всемирного банка / УНП ООН СтАР о достигнутом прогрессе в рамках “Инициативы СтАР”.

Исследования и доклады дополняют Конвенцию, определяя надлежащую практику и предоставляя руководство по международным стандартам, и, следовательно, должны приниматься во внимание лицами, ответственными за выработку политики, и законодателями при разработке или изменении их собственной антикоррупционной правовой и институциональной основы. УНП ООН осуществляет программы технической помощи и наращивания потенциала для запрашивающих стран с целью оказания им помощи в выполнении обязательств, вытекающих из КООНПК. После создания Механизма обзора хода осуществления Конвенции на 4-м заседании Конференции государств-участников¹² в Марракеше (2011) были определены приоритеты и стратегии в соответствии с выводами отдельных страновых обзоров. В настоящее время Механизм обзора является основным средством взаимодействия при оказании и оценке технической помощи в области борьбы с коррупцией. Содействие предоставляется непосредственно Механизмом или посредством других инициатив, осуществляемых в сотрудничестве с другими международными организациями, участвующими в борьбе с коррупцией - например, инициатива Всемирного банка по возвращению похищенных активов (“Инициатива СтАР”), ОЭСР, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и ОБСЕ.

⁹ Доступно по адресу: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_E.pdf

¹⁰ Для получения дополнительной информации о Группе по обзору хода осуществления см.: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html>

¹¹ Все публикации доступны по адресу: www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html

¹² См. документы УНП ООН CAC/COSP/2011/10, CAC/COSP/2011/10/Corr.1, and CAC/COSP/2011/11, Доступно по адресу: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session4.html

Нужно также отметить и такую значимую инициативу как *создание правовой библиотеки TRACK*¹³, которая представляет собой базу данных по законодательству и судебной практике более чем 175 стран. Она особенно полезна для практиков, как в контексте международного сотрудничества в целом, так и в сфере возвращения активов в частности.

1.1.2 Организация экономического сотрудничества и развития

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) содействует политике, направленной на повышение экономического и социального благополучия людей во всем мире. ОЭСР представляет собой площадку, на которой правительства могут работать вместе, обмениваться опытом и искать пути решения общих проблем¹⁴.

ОЭСР применяет междисциплинарный подход к борьбе с коррупцией. Этот подход включает в себя работу в таких областях, как борьба с подкупом иностранных должностных лиц, честность и неподкупность в публичном секторе, корпоративное управление, ответственное поведение деловых кругов, финансовая прозрачность, помощь в развитии, предупреждение коррупции при экспортном кредитовании.

Организация возглавила усилия по борьбе со подкупом в международном бизнесе. Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок является единственным в мире юридически обязательным документом, который фокусируется на борьбе с подкупом иностранных должностных лиц. Основная цель этого документа заключается в создании равных условий при осуществлении коммерческих сделок.

Деятельность ОЭСР направлена также на укрепление честности и неподкупности и предупреждение коррупции в сфере государственного управления, управления предприятиями, бюджетного управления. Она утвердила руководящие принципы и рекомендации по этичному поведению государственных служащих, по урегулированию коллизии интересов на государственной службе, повышению честности и неподкупности в сфере государственных закупок, принципам прозрачности и честности в лоббировании, а также транспарентному составлению бюджета.

Основываясь на междисциплинарном подходе к кор-

рупции, ОЭСР в 2011 году приступила к осуществлению инициативы CleanGovBiz с целью поддержки правительств в их борьбе с коррупцией и взаимодействии с гражданским обществом и частным сектором. Целью инициативы является содействие реальным переменам в области честности и неподкупности. CleanGovBiz разработал «Инструментарий обеспечения неподкупности», который объединил все международные стандарты и успешные виды практики по борьбе с коррупцией¹⁵. Для оценки правовых и институциональных государственных основ по предупреждению коррупции и борьбе с ней может быть проведено Исследование честности и неподкупности.

Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом

*Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок*¹⁶ (Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом) была принята в 1997 году. В настоящее время 34 из 41 государства-участника Конвенции являются членами ОЭСР, остальные семь стран - Аргентина, Бразилия, Болгария, Колумбия, Латвия, Россия и ЮАР, не являются членами ОЭСР. Конвенция обязывает всех участников признать подкуп иностранных должностных лиц уголовным преступлением. Данная Конвенция призывает стороны осуществлять расследование и привлекать к ответственности лиц, предлагающих, обещающих или предоставляющих взятки иностранным должностным лицам при осуществлении международных коммерческих сделок и применять к ним адекватные санкции. Стороны также обязаны установить запрет на применение налоговых вычетов с прибыли, полученной при помощи взяток.

В соответствии с Конвенцией частные лица и компании также могут быть привлечены к ответственности в случае, когда в сделке передачи взятки участвуют третьи лица, например, когда вместо подкупленного должностного лица выгоду получает кто-то другой, в том числе член семьи, деловой партнер или даже благотворительная организация, которой благоволит должностное лицо. Конвенция классифицирует подкуп иностранных должностных лиц как преступление даже в случае терпимости местных властей к коррупции. Также не имеет значения то, имел ли взяткодатель право на получение преимуществ, которые должна была обеспечить взятка.

Присоединившись к Конвенции, страны соглашаются, что подкуп иностранных должностных лиц не отвечает ничьим интересам. Он искажает конкурентные рынки, подрывает принципы надлежащего управления и, что хуже всего, в конечном итоге ущемляет интере-

¹³ См. <http://www.track.unodc.org/Pages/home.aspx>

¹⁴ Документом, на основании которого создана данная организация, является Конвенция об Организации экономического сотрудничества и развития. Организация насчитывает 34 государства- участника. Дальнейшая информация доступна по адресу: www.oecd.org/

¹⁵ Доступно по адресу: www.oecd.org/CleanGovBiz

¹⁶ Полный текст Конвенции по борьбе с подкупом и относящиеся к ней документы доступны по адресу: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

сы беднейших и наиболее уязвимых слоев общества.

Конвенция ОЭСР представляет собой достаточно краткий по объему документ, состоящий из 17 статей, который дополняется рядом связанных с ней документов, принятых Советом или органами ОЭСР¹⁷. В основе Конвенции лежит требование для всех Сторон криминализировать подкуп иностранных должностных лиц, осуществляемый с целью получения или сохранения деловых преимуществ при заключении международных коммерческих сделок.

Одной из важных статей Конвенции является положение о независимости уголовного преследования. Для поддержания авторитета Конвенции в целом государства-участники должны обеспечить, чтобы расследование и уголовное преследование случаев подкупа иностранных должностных лиц «не обуславливалось национальными экономическими интересами, потенциальным воздействием на отношения с другим государством либо статусом физического или юридического лица»¹⁸.

Реализация Конвенции, которая не допускает никаких изъятий, поддерживается наличием подробных Комментариев, которые оказывают содействие государствам-участникам в процессе ее реализации. Мониторинг и последующие мероприятия по имплементации и практической реализации Конвенции ОЭСР осуществляется в рамках деятельности рабочей группы ОЭСР (Рабочая группа) по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, которая выполняет эту функцию, главным образом, посредством механизма взаимной оценки, как это предусмотрено статьей 12 Конвенции. Отчеты мониторинга по странам, составленные по результатам взаимных обзоров, публикуются на веб-сайте ОЭСР¹⁹.

Главная задача мониторинга - обеспечить принятие Сторонами мер по выполнению положений Конвенции. В результате мониторинга государства-участники Конвенции обязаны внести поправки в свои законы, более активно обеспечивать соблюдение законодательства, укреплять институты, а также предпринимать иные шаги.

Несмотря на то, что Конвенция по борьбе с подкупом сосредоточена больше на случаях активного подкупа иностранного должностного лица, Рабочая группа в ходе мониторинга имплементации и практической реализации Конвенции государствами-членами рассматривает также широкий круг вопросов, таких как

криминализация, профилактика, выявление случаев коррупции и применение санкций.

Мониторинг осуществляется в три этапа. На первом этапе оценивается соответствие законодательства государства целям осуществления Конвенции. На втором этапе оценивается эффективность применения страной этого законодательства. Третий этап фокусируется на реализации положений Конвенции, Антикоррупционных Рекомендаций 2009 года и невыполненных рекомендациях второго этапа. Второй и третий этапы включают посещения обозреваемого государства, в ходе которых проводятся встречи с представителями государственных органов, в том числе ответственных органов государственной власти, полиции, прокуратуры, судебных и налоговых органов, органов безопасности, парламента и других органов власти. Кроме того, обмен мнениями с представителями частного сектора (юристы, бухгалтерские фирмы и т.д.) и гражданского общества способствует определению воздействия законов и их применения на поведение, в том числе на механизмы обеспечения соблюдения.

1.1.3 Совет Европы

Одной из основных задач Совета Европы (СЕ) является «развитие общих демократических принципов во всей Европе, основанных на Европейской конвенции по правам человека»²⁰. Каждая страна, стремящаяся вступить в Совет Европы, обязана в первую очередь ратифицировать Европейскую конвенцию по правам человека. Защита прав человека, демократии и верховенства права в настоящее время находится в центре внимания этой организации.

Совет Европы разработал более 200 конвенций, некоторые из них имеют непосредственное отношение к борьбе с коррупцией: *Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию*²¹ и *Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию*²² (принятые в 1999 году); *Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию* - отдельный договор, принятый в 2003 году. Кроме того, к борьбе с коррупцией относится ряд других договоров, например: *Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности* 1990 года (переработана и распространена на вопросы борьбы с финансирова-

17 См.: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

18 ОЭСР, Статья 5 Конвенции по борьбе с подкупом

19 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/countryreportsonteimplementationoftheocedanti-briberyconvention.htm>

20 Дополнительная информация о целях Совета Европы доступна по адресу: http://www.coe.int/t/eng/tdoc_sr/council_of_europe/about_coe/?conid=14

21 Доступно по адресу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>

22 Доступно по адресу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/174.htm>

нием терроризма в 2005 году) и *Конвенция о доступе к официальным документам* 2009 года. Эти конвенции часто допускают присоединение государств, не являющихся членами Совета Европы (как европейских, так и не европейских).

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию сопровождается Пояснительным докладом²³. В 2005 году вступил в силу *Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию*²⁴, который распространяет действие Конвенции на третейских судей по торговым, гражданским и иным делам, а также на присяжных заседателей, дополняя таким образом положения Конвенции, направленные на защиту судебных органов от коррупции.

В 2003 году вступила в силу *Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию*, которая дополнила меры, предусмотренные Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию, установив правовую основу для предъявления лицами, понесшими ущерб в результате коррупции, исков в целях получения возмещения ущерба. Это был исторический шаг в разработке всеобъемлющего правового режима для борьбы с коррупцией и ее последствиями. До этого момента в центре внимания оставались только превентивные и правоохранительные (уголовные) меры. Статья 4 Конвенции, которая содержит более узкое определение коррупции, требует от государств-участников предусмотреть положения о гражданском судопроизводстве для случаев, когда:

- i. ответчик совершил или санкционировал акт коррупции, или не предпринял разумные шаги для предотвращения акта коррупции;
- ii. истец понес ущерб; и
- iii. существует причинно-следственная связь между актом коррупции и нанесенным ущербом.

Кроме того, в соответствии со статьей 5 лица, понесшие ущерб в «результате акта коррупции, совершенного публичными должностными лицами в ходе осуществления ими своих функций», могут требовать возмещение ущерба от государства.

Обе конвенции, КООНПК и Конвенция ОЭСР, предусматривают механизм мониторинга выполнения, осуществляемый Группой государств по борьбе с коррупцией - ГРЕКО, которая достигает поставленной цели с помощью докладов об оценке. Другие органы / департаменты Совета Европы несут ответственность за учебные программы по созданию потенциала и иные мероприятия по техническому сотрудничеству.

²³ Доступно по адресу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/173.htm>

²⁴ Доступно по адресу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/191.htm>

Мониторинг ГРЕКО распространяется также на другие антикоррупционные документы («мягкое право»), принятые Комитетом министров Совета Европы в соответствии с Программой действий по борьбе с коррупцией 1996 года: *Резолюцию (97)24 «О двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией»*, *Рекомендацию Rec (2000)10 о Кодексах поведения для публичных должностных лиц* (которая включает в качестве приложения Модельный кодекс поведения для публичных должностных лиц) и *Рекомендацию Rec (2003)4 Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний*.

Группа государств по борьбе с коррупцией²⁵ была создана в 1999 году Советом Европы. Членство в ГРЕКО не ограничивается государствами-членами Совета Европы. В настоящее время в ГРЕКО входят 49 государств (47 государств-членов Совета Европы, Беларусь и Соединенные Штаты Америки). Деятельность ГРЕКО направлена на укрепление потенциала государств-участников в борьбе с коррупцией посредством мониторинга соблюдения стандартов Совета Европы. Через динамический процесс взаимной оценки и воздействия друг на друга Группа помогает выявить недостатки в национальной политике борьбы с коррупцией, содействуя необходимым законодательным, институциональным и практическим реформам. Группа также выступает платформой для обмена передовым опытом в области предупреждения и выявления коррупции.

ГРЕКО осуществляет свою деятельность поэтапно: каждый раунд оценки посвящается определенным темам. Первый раунд оценки (2000–2002) охватывал исследование независимости, специализации и средств национальных органов, задействованных в борьбе с коррупцией, а также объем и сфера действия иммунитета публичных должностных лиц от ареста и уголовного преследования. Второй раунд (2003–2006) был посвящен вопросам выявления, ареста и конфискации доходов от коррупции, предупреждения и выявления коррупции в публичной администрации и предотвращения использования юридических лиц в качестве прикрытия для коррупции. Третий раунд (2007–2011) касался вопросов криминализации, предусмотренных Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию, и прозрачности финансирования политических партий. Четвертый раунд (начат в январе 2012 года) рассматривает предупреждение коррупции среди членов парламента, судей и прокуроров.

²⁵ Для получения дополнительной информации о ГРЕКО см.: www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco

Страновые доклады ГРЕКО²⁶ публикуются с согласия соответствующего государства; по большому счету ни одно государство не возражало против публикации. Тем не менее, некоторые отчеты могут оставаться конфиденциальными в течение нескольких месяцев в ожидании согласия государства на публикацию.

1.1.4 Европейский союз

Европейский союз (ЕС) является уникальным экономическим и политическим партнерством 28 европейских стран²⁷.

ЕС противодействует коррупции путем защиты финансовых интересов ЕС в двух направлениях:

- i. Преступления, совершенные внутри государства, включая «прямые» финансовые преступления, такие как мошенничество, хищение, коррупция публичных должностных лиц, а равно «косвенные» преступления (то есть преступления, имеющие финансовые последствия для страны, например отмывание денежных средств).
- ii. Преступления против средств ЕС, а именно: мошенничество и экономическая преступность, связанная с единым бюджетом ЕС и любым другим бюджетом, который управляется ЕС или от его имени.

Первый протокол²⁸ (27 сентября 1996 года) к Конвенции о защите финансовых интересов Европейских обществ (1995) часто упоминается как «Протокол о борьбе с коррупцией». Он посвящен коррупции должностных лиц ЕС или государств-участников, вовлеченных в коррупционную деятельность, которая может иметь прямое или косвенное влияние на финансовые интересы ЕС, и требует от государств-участников криминализации как пассивного, так и активного подкупа (статья 2); принятия необходимых мер для обеспечения наказуемости подобных деяний путем «эффективных, соразмерных и сдерживающих уголовных наказаний, включая в серьезных случаях, наказания, связанные с лишением свободы, которые могут влечь экстрадицию» (статья 5).

Второй протокол²⁹ к Конвенции, вступивший в силу в 2009 году, основывается на положениях Конвенции и Первого протокола. Он обязывает государства-у-

частники установить ответственность юридических лиц за «мошенничество или активную коррупцию и отмывание денежных средств», предусмотреть наказуемость легализации незаконных доходов и их конфискацию, активизировать сотрудничество между странами ЕС, не отказывать во взаимной помощи на том основании, что преступление «касается или рассматривается в качестве налогового или таможенного преступления».

Принимая за основу Первый протокол, ЕС принял Конвенцию по борьбе с коррупцией среди государственных служащих ЕС или должностных лиц стран-участниц ЕС³⁰ Актом Совета от 26 мая 1997 года.

В 2003 году Совет принял рамочное решение 2003/568 / JHA О борьбе с коррупцией в частном секторе³¹. Решение направлено на криминализацию активного и пассивного подкупа посредством установления более подробных норм об ответственности юридических лиц и обеспечения минимальных стандартов эффективной системы наказаний. На сегодняшний день Комиссией опубликовано два доклада по реализации этого Решения³².

Расширенная деятельность ЕС отразилась в глобальной стратегии борьбы с коррупцией, разработанной в рамках Коммюнике комиссии от 21 мая 1997 года и 28 мая 2003 года. Коммюнике Комиссии, адресованные Совету, Европейскому парламенту и Европейскому экономическому и социальному комитету, о всеобъемлющей политике ЕС по борьбе с коррупцией (СОМ (2003) 317)³³ представляют собой важную веху в создании основы антикоррупционной политики ЕС. Коммюнике призывает к выявлению и наказанию всех актов коррупции, конфискации незаконных доходов и сокращению возможностей для коррупционных практик посредством установления стандартов прозрачного и подотчетного публичного администрирования. Комиссия также призвала государства-участники оперативно ввести в действие все соответствующие наднациональные и международные антикоррупционные документы и подчеркнула важнейшую роль мониторинга и взаимных оценок государств, участвующих в реализации этих инициатив.

26 Доступно по адресу: www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/4.%20How%20does%20GRECO%20work_en.asp

27 Для получения дополнительной информации о Европейском союзе см.: http://europa.eu/about-eu/index_en.htm

28 Доступно по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1996:313:0001:0010:EN:PDF>

29 Доступно по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:221:0011:0022:EN:PDF>

30 Полный текст доступен по адресу: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625(01):EN:HTML)

31 Доступно по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003F0568>

32 Доклад Комиссии Европейскому Парламенту и Совету, основанный на Статье 9 Рамочного решения Совета 2003/568/JHA от 22 июля 2003 года о борьбе с коррупцией в частном секторе (COM(2011) 309 final), доступно по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0309>; Доклад Комиссии Совету, основанный на Статье 9 Рамочного решения 2003/568/JHA от 22 июля 2003 года о борьбе с коррупцией в частном секторе (COM(2007) 328 final), доступно по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007DC0328>

33 Несмотря на то, что данный документ не был опубликован в Официальном журнале, доступ к нему может быть получен по адресу: http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/l33301_en.htm

Вкладка 1.1. Доклад ЕС по борьбе с коррупцией

Как отмечается в первом Докладе ЕС по борьбе с коррупцией, опубликованном Европейской комиссией 3 февраля 2014 года, коррупция затрагивает все государства-участники ЕС, хотя и различается по своему характеру и степени в зависимости от страны. В докладе рассматриваются меры борьбы с коррупцией, предпринимаемые государствами-участниками и отмечается, что несмотря на то, что в целом уже имеются необходимые законы и институты, результаты их действия все еще не являются удовлетворительными. Доклад рассматривает публичные закупки как наиболее подверженную коррупции сферу во всех странах ЕС. В докладе представлен дополнительный анализ по наиболее актуальным вопросам для каждой страны с последующими предложениями дальнейших действий. Прогресс будет оцениваться каждые два года.

Темы, затронутые в главах, посвященных государствам, охватывают честность и неподкупность в политических вопросах и вопросах финансирования политических партий; иммунитет выборных должностных лиц; меры

по контролю и предупреждению; эффективность антикоррупционных учреждений, а также потенциал и эффективность правоохранительных органов, прокуратуры и судебных органов.

Доклад направлен на поощрение более активного политического участия для эффективного решения проблемы коррупции. Необходимость ускорить внедрение мер по борьбе с коррупцией была подтверждена результатами опроса Евробарометра, опубликованного в феврале 2014 года. Три четверти (76 процентов) европейцев считают, что коррупция широко распространена, и более половины (56 процентов) отмечают, что коррупция в их стране увеличилась за последние три года. Согласно результатам специального опроса бизнесменов в ЕС, четыре из десяти компаний рассматривают коррупцию в качестве препятствия для ведения бизнеса в своей стране.

Источник: адаптировано на основе материалов Европейской комиссии, <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/>

В октябре 2008 года Совет принял Решение о создании Европейской контактной сети по борьбе с коррупцией (EACN). Решение Совета предусматривает назначение национальных контактных центров в каждом из государств-участников с целью обмена информацией об эффективных мерах по предупреждению и борьбе с коррупцией на уровне ЕС. Сеть опирается на опыт неформальной сети Европейских партнеров по борьбе с коррупцией (EPAC), которая объединяет антикоррупционные агентства стран ЕС.

В ноябре 2008 года, основываясь на решении Совета, Европейская комиссия ратифицировала КООНПК. Конвенция содержит положение, позволяющее региональным организациям экономической интеграции стать участниками Конвенции, если хотя бы одно из государств-участников организации присоединилось к Конвенции.

6 июня 2011 года Европейская комиссия одобрила комплексный пакет мер по борьбе с коррупцией, устанавливающий антикоррупционный механизм отчетности ЕС для периодической оценки усилий государств-участников, направленных на борьбу с коррупцией. Первый доклад ЕС о борьбе с коррупцией был опубликован в феврале 2014 года, в последующем предполагается издавать такие доклады каждые два года. Доклад направлен на содействие активизации мер по борьбе с коррупцией и укреплению взаимного доверия между государствами-участниками посредством стимулирования обмена знаниями и поощре-

ния выполнения обязательств перед ЕС и другими международными организациями, а также содействие обмену передовым опытом.

В сентябре 2011 года Европейский парламент призвал к гармонизации правил о защите лиц, сообщающих информацию о нарушениях, криминализации незаконного обогащения, единому для ЕС определению коррупции и общих мерах наказания. Европейский парламент также обратился с просьбой об усовершенствовании в рамках институтов ЕС и в государствах-участниках превентивных мер, в частности законодательства о коллизии интересов.

1.2 Региональные и международные инициативы, не имеющие обязательной юридической силы

Международные организации вносят вклад в усилия по борьбе с коррупцией также посредством не имеющих обязательной юридической силы резолюций, деклараций, кодексов и руководящих принципов. Существует целый ряд межправительственных инициатив, которые сосредоточены на разработке политики, передовой практики и руководств, называемых «мягким правом». Основные инициативы, относящиеся к региону ОБСЕ, представлены ниже.



Открытие сессии 21-го Совета министров ОБСЕ в Базеле, Швейцария, 4 декабря 2014 года

1.2.1 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе³⁴

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)³⁵ является уникальной площадкой для 57 государств-участников из Европы, Азии и Северной Америки, предоставляющей возможность политического диалога, ведения переговоров и принятия решений. Она также выступает в качестве платформы для сотрудничества в вопросах, касающихся безопасности. Кроме того, ОБСЕ поддерживает постоянный диалог и взаимодействие с 11 азиатскими и средиземноморскими партнерами по сотрудничеству³⁶.

ОБСЕ и ее государства-участники признают, что «коррупция представляет собой одно из основных препятствий на пути к процветанию и устойчивому развитию государств-участников, которое подрывает их стабильность и безопасность и угрожает общим ценностям ОБСЕ»³⁷. В этой связи Организация приняла многочисленные меры, направленные на решение этой проблемы. В рамках своей стратегии по борьбе с коррупцией, ОБСЕ выступила с собственными обязательствами и мероприятиями по борьбе с

коррупцией в более широком контексте, и неоднократно призвала государства-участники ратифицировать и имплементировать существующие международные документы по борьбе с коррупцией. Начиная с 1999 года, ОБСЕ взяла на себя ряд стратегических и политических обязательств, посредством *Хартии европейской безопасности* (1999), *Документа-стратегии ОБСЕ для экономического и экологического измерения* (2003), *Решения Совета министров о борьбе с коррупцией* (2004), *Декларации об утверждении надлежащего управления и борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма* (2012), а также *Решения Совета министров о предупреждении коррупции* (2014)³⁸.

Кроме того, в центре внимания политического диалога некоторых из ежегодных Экономико-экологических форумов оставались добросовестное управление в экономической и экологической сферах и борьба с коррупцией. ОБСЕ также предпринимает и поддерживает конкретные мероприятия по борьбе с коррупцией посредством программных публикаций об успешных примерах и мероприятиях по наращиванию потенциала, осуществленных на региональном уровне

34 В настоящем разделе использованы материалы ОБСЕ «Стратегические подходы к предупреждению коррупции в регионе ОБСЕ», Обзорный доклад по имплементации обязательств ОБСЕ, EEF.GAL/20/12, Вена, 5 сентября 2012 года

35 Для получения дополнительной информации см.: www.osce.org/

36 Афганистан, Алжир, Австралия, Египет, Израиль, Япония, Иордания, Корейская Республика, Марокко, Таиланд и Тунис

37 Решение Совета министров ОБСЕ, Решение № 11/04 «Борьба с коррупцией», MC.DEC/11/04.

38 ОБСЕ, Хартия европейской безопасности (SUM.DOC/1/99), Стамбул, 19 ноября 1999 года; Стратегический документ экономического и экологического измерения (MC.DOC/1/03), Маастрихт, 2 декабря 2003 года; Решение Совета министров ОБСЕ № 11/04 о борьбе с коррупцией (MC.DEC/11/04), София, 7 декабря 2004 года; Декларация о совершенствовании надлежащего управления и борьбы с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма (MC.DEC/2/12), Дублин, 7 декабря 2012 года; Решение Совета министров ОБСЕ № 5/14 «Предупреждение коррупции» (MC.DEC/5/14), Базель, 5 декабря 2014 года. Доступно по адресу: www.osce.org/

Таблица 1.2 Стратегические и политические обязательства ОБСЕ

<p>Хартия европейской безопасности (1999)</p>	<p>Хартия европейской безопасности 1999 года представляет собой первый документ ОБСЕ, который недвусмысленно ссылается на коррупцию как угрозу стабильности, оказывающую пагубное влияние на безопасность, различные экономические и гуманитарные вопросы. Хартия представляет программу деятельности ОБСЕ, направленную на содействие международной борьбе с коррупцией, в частности посредством содействия, с одной стороны, использованию существующих международных антикоррупционных инструментов и международному сотрудничеству, а с другой стороны - обеспечению верховенства права, во взаимодействии с НПО, приверженными борьбе с коррупционными практиками.</p>
<p>Документ-стратегия ОБСЕ для экономического и экологического измерения (Маастрихт, 2003)</p>	<p>Документ-стратегия ОБСЕ для экономического и экологического измерения, принятая в Маастрихте в 2003 году, знаменует собой прогресс в рамках усилий, предпринимаемых Организацией, по развитию надлежащего управления в публичном и частном секторе и борьбе с коррупцией. Относя «ликвидацию всех форм коррупции к числу приоритетов», Стратегия призывает государства-участники ратифицировать и имплементировать существующие международные антикоррупционные документы и разработать комплексные долгосрочные стратегии по борьбе с коррупцией. На практике, Стратегия призывает к борьбе с коррупцией посредством повышения прозрачности и подотчетности. Это, в свою очередь, предполагает эффективный доступ к публичной информации, свободные плюралистические средства массовой информации и активное участие гражданского общества. Кроме того, необходимо улучшить управление государственными ресурсами, в том числе процедуры государственных закупок, которые особенно подвержены коррупции.</p>
<p>Решение Совета министров 11/04 о борьбе с коррупцией (София, 2004)</p>	<p>Решение Совета министров 2004 года о борьбе с коррупцией призывает государства-участники ОБСЕ подписать и ратифицировать КООНПК и обеспечить ее полную имплементацию. Решение также содержит конкретные положения в отношении обязанностей Секретариата ОБСЕ и БКЭЭД по борьбе с коррупцией. Решение поручает БКЭЭД по просьбе государств-участников ОБСЕ «оказывать содействие в получении со стороны компетентных международных организаций, с учетом их соответствующих мандатов, технической помощи в ратификации или имплементации Конвенции ООН против коррупции, включая необходимые знания и ресурсы».</p>
<p>Декларация об утверждении надлежащего управления и борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма (Дублин, 2012)</p>	<p>Дублинская декларация выражает решительную и широкую политическую поддержку всеобъемлющему подходу к укреплению добросовестного публичного управления и транспарентности, а также борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма в регионе ОБСЕ. Она признает многостороннюю роль правительств, гражданского общества, частного сектора и «всеобщее и равное участие женщин и мужчин» в разработке эффективной политики и деятельности по надлежащему управлению.</p> <p>Она подтверждает поручение Секретариату ОБСЕ, в частности, БКЭЭД, об оказании поддержки заинтересованным государствам-участникам в присоединении и полной имплементации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Декларация также предоставляет БКЭЭД новый мандат «по оказанию поддержки заинтересованным государствам-участникам в выполнении ими своих международных обязательств по возвращению активов». Кроме того, она укрепляет мандат ОБСЕ по предоставлению государствам-участникам помощи в имплементации региональных и международных документов по противодействию отмыванию денежных средств и финансированию терроризма, а также в выполнении рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег.</p>
<p>Решение Совета министров 5/14 о предупреждении коррупции (Базель, 2014)</p>	<p>Решение Совета министров 2014 года о предупреждении коррупции призывает государства-участники продолжить разработку и осуществление законодательства и политики по предупреждению коррупции; принимать, поддерживать и укреплять системы предотвращения коллизий интересов в публичном секторе; поощрять вовлечение частного сектора, организаций гражданского общества, средств массовой информации и научных кругов в разработку национальных стратегий и политики борьбы с коррупцией; активизировать усилия отдельных государств по обеспечению достаточной защиты тех, кто сигнализирует о правонарушениях; предпринимать необходимые шаги по установлению или укреплению систем государственных закупок; и содействовать возвращению похищенных активов.</p>

Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ (БКЭЭД) Секретариата ОБСЕ, и на национальном уровне - в рамках полевых операций. Все чаще помощь сосредотачивается на мерах по предупреждению коррупции, возвращению активов и борьбе с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма посредством оценки рисков на национальном уровне, а также на укреплении международного сотрудничества и совершенствовании методик проведения финансовых расследований.

Деятельность³⁹ ОБСЕ / БКЭЭД включает в себя:

- Продвижение ратификации и имплементации соответствующих региональных и международных документов и стандартов борьбы с коррупцией, отмыванием денежных средств и финансированием терроризма, в частности КООНПК и рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ);
- Содействие региональному/национальному диалогу и обмену опытом и передовой практикой;
- Нарращивание потенциала и осуществление деятельности по проведению региональных учебных мероприятий для представителей правительств, частного сектора и гражданского общества;
- Предоставление инструментов и руководства для лиц, ответственных за выработку политики, и специалистов-практиков по вопросам надлежащего управления посредством публикаций, таких как *Руководство ОБСЕ по борьбе с коррупцией* и *Руководство ОБСЕ по сбору данных при проведении национальной оценки рисков отмывания денег и финансирования терроризма*.

1.2.2 Деятельность ОЭСР

1.2.2.1 Деятельность по установлению стандартов

В рамках междисциплинарного подхода к борьбе с коррупцией ОЭСР способствует честности и неподкупности в области государственного управления как одному из основополагающих элементов надлежащего управления. В этой сфере ОЭСР разработала принципы, руководства и практические методы для выявления передового опыта, обеспечения честности и неподкупности, определения рисков мошенничества и коррупции, а также выявления критериев успеха. Названная деятельность основывается на ряде рекомендаций, адресованных государствам-участникам, а именно:

- Принципы регулирования этических аспектов на государственной службе (1998)⁴⁰;
- Руководство по урегулированию коллизий интересов на публичной службе (2003);
- Принципы повышения честности и неподкупности в государственных закупках (2008 год); и
- Принципы прозрачности и честности в лоббизме (2010).

Эти рекомендации поддерживают усилия лиц, ответственных за выработку политики, и специалистов-практиков по обеспечению честности и неподкупности и разработке стратегий по снижению рисков коррупции в уязвимых областях, особенно тех, которые предполагают взаимодействие между публичным и частным сектором, например публичные закупки и государственно-частное партнерство.

В дополнение к рекомендациям ОЭСР, упомянутым выше, ОЭСР предоставляет общую аналитическую базу, серьезные оценки имплементации и сравнительные межстрановые исследования в каждой из областей политики. Это помогает обеспечить системный подход в процессе разработки политики - от создания до осуществления и оценки эффективности. Различные направления политики описаны ниже:

Стандарты этического поведения и регулирование коллизий интересов

Обеспечение того, чтобы честность принятия правительственных решений не компрометировалась частными интересами публичных должностных лиц, вызывает растущую озабоченность общественности. Эффективная политика регулирования коллизий интересов направлена на выявление рисков, запрещение неприемлемых видов частных интересов; повышение осведомленности об обстоятельствах, в которых могут возникнуть коллизии; и обеспечение эффективных процедур для урегулирования ситуаций, в которых имеет место коллизия интересов. В 2003 году ОЭСР разработала *Руководство по урегулированию коллизий интересов на публичной службе*, а также *Инструментарий по урегулированию коллизий интересов*, в котором представлены практические советы лицам, ответственным за выработку политики, о том, как рассматривать конкретные ситуации (например, раскрытие частных интересов). Для содействия разработке обоснованной политики ОЭСР каждые два года собирает сравнительные данные в государствах-участниках посредством отчетов «*Панорама государственного управления*» о политиках регулирования коллизии интересов.

³⁹ См. Информационный бюллетень по надлежащему управлению ОБСЕ / БКЭЭД, 2012; доступно по адресу: <http://www.osce.org/eea/98374>

⁴⁰ ОЭСР разрабатывает новые рекомендации по регулированию этических аспектов на государственной службе, которые могут быть приняты в 2016 для замены указанных принципов

Публичные закупки

Публичные закупки - это сфера деятельности правительства, которая наиболее уязвима для мошенничества и коррупции из-за ее сложности, размера генерируемых финансовых потоков и тесного взаимодействия между публичным и частным секторами. *Принципы повышения честности и неподкупности в государственных закупках 2008 года* представляют собой уникальный инструмент устранения рисков в ходе всего цикла государственной закупки - от оценки потребностей, к процессу тендера и до управления контрактом и оплаты. Этот инструмент имеет четыре компонента: прозрачность, соотношение цены и качества, устойчивость к мошенничеству и коррупции, а также подотчетность и контроль. С помощью отчетов «*Панорама государственного управления*» собираются также сравнительные данные по таким аспектам, как прозрачность в области государственных закупок или система восстановления нарушенных прав. С целью оказания поддержки странам в реформировании их систем закупок в соответствии с принципами ОЭСР проводятся также обзоры положения в конкретных странах как на уровне правительства, так и в конкретных секторах.

Защита лиц, сообщающих о фактах коррупции

Риск коррупции значительно выше, если сообщения о правонарушениях, особенно на рабочем месте, не получают поддержки или не обеспечены защитой. На глобальном уровне важность защиты лиц, сообщающих о нарушениях, была подтверждена Рабочей группой по борьбе с коррупцией "Группы двадцати" (G20), которая рекомендовала лидерам G20 использовать *Руководящие принципы по законодательной защите информаторов, и Компендиум оптимальных практик*⁴¹, разработанные ОЭСР, в качестве ориентира для принятия и пересмотра своих правил защиты. ОЭСР также подготовила брошюру «Защита лиц, сообщающих о фактах коррупции: поощрение представления сообщений»⁴², которая содержит контрольный перечень вопросов и практическое руководство по системе защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции.

Открытое правительство, лоббирование и политическое финансирование

Политика открытого правительства поощряет правительство, деятельность которого прозрачна и за которым осуществляется общественный контроль, которое доступно для каждого, в любое время и в любом месте и готово реагировать на новые идеи и требования. Эта новая парадигма дает возможность правительствам переосмыслить свою роль и продви-

гать новую культуру, основанную на прозрачности, подотчетности, а также честности и неподкупности, в частности, в рамках Партнерства «Открытое правительство» (см. также раздел 1.2.8). ОЭСР выпустила «*Руководящие принципы открытого комплексного формирования политики*», как руководство для правительств по учреждению открытого правительства. Они также помогают правительствам усилить прозрачность и свести к минимуму риск коррупции в особо уязвимых областях, таких, как лоббирование и финансирование политической деятельности. В помощь органам, принимающим решения по проблемам, связанным с лоббистской деятельностью, ОЭСР в 2010 году разработала Принципы прозрачности и честности лоббирования.

1.2.2.2 Региональные инициативы по борьбе с коррупцией

ОЭСР ввела в действие различные региональные инициативы по борьбе с коррупцией, в том числе *Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии, Антикоррупционная Инициатива Азиатского банка развития (АБР) / ОЭСР по странам Азии и Тихоокеанского региона, и Программа управления для стран Ближнего Востока и Северной Африки ОЭСР*.

*Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии (АКС)*⁴³ была создана в 1998 году в качестве региональной площадки для продвижения реформ по борьбе с коррупцией, обмена информацией, разработки наилучшей практики и координации деятельности доноров. АКС является региональной антикоррупционной программой, созданной в рамках Рабочей группы ОЭСР по борьбе со подкупом. Секретариат находится в Отделе ОЭСР по борьбе с коррупцией. АКС открыта для всех стран Восточной Европы и Центральной Азии. Страны ОЭСР участвуют в АКС в качестве партнеров или доноров. АКС также открыта для участия международных и неправительственных организаций и бизнес-ассоциаций.

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией (СПД) является субрегиональной программой взаимного обзора стран, стартовавшей в 2003 году в рамках АКС. Его задача заключается в поддержке реформ по борьбе с коррупцией в отдельных странах АКС, посредством страновых обзоров и постоянного мониторинга выполнения рекомендаций, которые продвигают КООНПК, а также другие международные стандарты и передовой опыт. В СПД участвуют 9 стран - Армения, Азербайджан, Грузия, Киргизия, Казахстан,

41 <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

42 <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>

43 Для информации об участвующих государствах и организациях см.: www.oecd.org/corruption/ acn

Монголия, Таджикистан, Украина и Узбекистан. В 2012 году АКС завершила второй раунд взаимной оценки стран СПД, а в 2015 году - третий раунд мониторинга⁴⁴. Каждый раунд оценивает выполнение странами рекомендаций, принятых в рамках предыдущего раунда. Особое внимание уделяется оценке практического осуществления и применения мер по борьбе с коррупцией. В 2016 году начнется четвертый раунд мониторинга, который будет включать в себя также детальный анализ коррупции в конкретных областях.

Отчеты мониторинга СПД имеют три основных компонента: антикоррупционная политика и институты; криминализация коррупции и правоохранительная деятельность; предупреждение коррупции (государственная служба, административное усмотрение и прозрачность, государственные закупки, финансовый контроль и аудит, политическая коррупция, коррупция в судебной системе, а также честность и неподкупность в частном секторе).

Другим направлением работы АКС являются межстрановые тематические исследования и взаимное обучение, направленные на содействие обмену опытом и передовой практикой между специалистами-практиками. АКС организует региональные семинары для экспертов и осуществляет межстрановые аналитические исследования. В рамках тематической работы АКС рассматривает широкий круг вопросов, таких как декларирование активов государственных служащих, антикоррупционные стратегии и планы действий по борьбе с коррупцией, антикоррупционные органы, честность в судопроизводстве, предупреждение коррупции в публичном секторе, криминализация коррупции, ответственность юридических лиц, преступления подкупа иностранных должностных лиц, честность и неподкупность бизнеса.

*Антикоррупционная Инициатива АБР / ОЭСР по странам Азии и Тихоокеанского региона*⁴⁵ запущенная в 1999 году, включает 31 государство и юрисдикцию из Азиатско-Тихоокеанского региона. Ее члены совместно разработали План действий по борьбе с коррупцией для Азиатско-Тихоокеанского региона и сотрудничают в направлении его реализации. План действий устанавливает цели и стандарты стабильных гарантий против коррупции в экономической, политической и социальной сферах государств региона. Инициатива поддерживает усилия правительств государств-участников при помощи трех механизмов: содействие расширению политического диалога, обеспечение анализа политики и наращивание потенци-

ала. Совещания и публикации в рамках этой инициативы содействуют разработке программ технической помощи и опираются, помимо иных организаций, на УНП ООН.

Другие региональные программы ОЭСР включают *Инициативу Ближний Восток и Северная Африка» (MENA)*⁴⁶ и *Содействие совершенствованию системы государственного и корпоративного управления (СИГМА)*⁴⁷ - совместную инициативу ЕС и ОЭСР, обеспечивающую поддержку главным образом странам Центральной и Восточной Европы и Средиземноморского региона в укреплении институтов и развитии правовых основ для реформ государственного управления. Она проводит от имени ЕС оценку прогресса государств-кандидатов в члены ЕС и потенциальных кандидатов. Отчеты доступны на ее веб-сайте⁴⁸. ОЭСР проводит региональный политический диалог со странами Ближнего Востока и Северной Африки по вопросам, связанным с коррупцией, честностью и неподкупностью публичного и частного сектора, а также государственных закупок. В рамках Довильского партнерства Группы восьми (G8) в сентябре 2012 года в городе Казерта (Италия) была инициирована на уровне министерств Сеть MENA-ОЭСР по вопросам публичных закупок. Эта сеть состоит из старших должностных лиц в сфере государственных закупок и специалистов-практиков из стран Ближнего Востока и Северной Африки, государств-членов ОЭСР, а также обладающих необходимым опытом представителей международных организаций. Целями Сети являются обмен передовым опытом в области закупок и определение потребностей в поддержке в этой области на основе оценки систем закупок государств на предмет соответствия *"Рекомендациям ОЭСР по укреплению честности и неподкупности в государственных закупках"*.

1.2.3 Программа развития Организации Объединенных Наций

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)⁴⁹ поддерживает международные усилия по борьбе с коррупцией, «поскольку коррупция перераспределяет в целях частной выгоды ресурсы, предназначенные для деятельности, имеющей жизненно важное значение для искоренения нищеты и

44 Отчеты о мониторинге доступны по адресу: <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>

45 Доступно по адресу: www.oecd.org/corruption/asiapacific

46 См.: www.oecd.org/mena

47 Доступно по адресу: <http://www.sigmaxweb.org/>

48 Доступно по адресу: <http://www.sigmaxweb.org/publications/public-governanceassessment-reports.htm>

49 Данный раздел основан на информации с веб-сайта ПРООН, www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption

обеспечения устойчивого развития»⁵⁰. ПРООН сотрудничает с национальными партнерами в целях повышения открытости, прозрачности и подотчетности государственного управления, содействия эффективности государственных учреждений и их способности реагировать на изменения. ПРООН, в частности, поддерживает правительства развивающихся стран и стран с переходной экономикой в выполнении принятых ими международных обязательств по борьбе с коррупцией, таких как КООНПК и Партнерство «Открытое правительство». Она также содействует вовлечению НПО и гражданского общества в процессы мониторинга коррупции и обеспечению подотчетности государственных учреждений, их участию в многосторонних диалогах и сотрудничеству в области предупреждения и пресечения коррупции. Помимо этого, она оказывает консультационную помощь по вопросам, касающимся мер борьбы с коррупцией, антикоррупционным органам и национальным системам обеспечения честности и неподкупности (высшим органам финансового контроля, учреждениям, ответственным за организацию закупок, комиссиям по этике).

Большая часть деятельности ПРООН осуществляется через Глобальную антикоррупционную инициативу (ГАИН) (2014-2017). ГАИН основывается на достижениях Глобальной тематической программы по противодействию коррупции в интересах обеспечения эффективного развития (PACDE) (2008-2013) и направлена на укрепление систем и учреждений, а также вовлечение гражданского общества для более эффективного управления государственными ресурсами и предоставлением услуг. В частности, Глобальная антикоррупционная инициатива придерживается следующей стратегии:

1. Включение политической и нормативной повестки по борьбе с коррупцией в планы по развитию, путем интеграции антикоррупционных вопросов в сферу оказания услуг и другие секторы (например, изменение климата и добывающая промышленность);
2. Укрепление государственного / институционального потенциала по предупреждению и борьбе с коррупцией;
3. Содействие гражданской активности и социальной ответственности через расширение прав и возможностей молодежи и женщин и вовлечение гражданского общества и средств массовой информации;
4. Совершенствование управления, ориентированного на конечные результаты, и повышение институциональной эффективности для продуктивного

осуществления инициатив по борьбе с коррупцией и контролю их результатов⁵¹.

В вопросах, относящихся к КООНПК, ПРООН работает в тесном сотрудничестве с УНП ООН, поддерживая государства в проведении анализа имеющихся пробелов в осуществлении Конвенции, направленного на выявление несоответствий между положениями КООНПК и существующим антикоррупционным законодательством государства. Анализ пробелов можно рассматривать как первый шаг в реформировании политики борьбы с коррупцией и укреплении реализации антикоррупционного механизма⁵². ПРООН также содействовала разработке Руководства по самооценке осуществления КООНПК. В соответствии с Механизмом обзора самооценки осуществления КООНПК является частью страновой оценки.

В 2010 году, ПРООН, совместно с Фондом Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ, в настоящее время часть структуры «ООН-женщины»), опубликовала Руководство «Коррупция, подотчетность и гендер: осознание связей». В нем показано, что коррупция затрагивает женщин несоразмерно и иным образом, чем мужчин. Руководство подчеркивает также, что продвижение гендерного равенства и борьбы с коррупцией имеет взаимодополняющее воздействие, и оба эти направления необходимы для обеспечения надлежащего управления⁵³. В 2012 году ПРООН и Комиссия Хуайру - глобальная коалиция местных женских организаций, подготовили исследование «Взгляд вне государства: Коррупция и борьба с коррупцией с точки зрения местных женщин»⁵⁴.

1.2.4 Международная антикоррупционная академия

Международная антикоррупционная академия (МАКА)⁵⁵ является международной организацией с марта 2011 года, насчитывает 64 участника, включая три межправительственные организации. МАКА - это единственный глобальный институт, занимающийся исключительно устранением пробелов в знаниях и

50 См.: www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption/how_we_work.html#2

51 См.: ПРООН, Глобальная антикоррупционная инициатива (GAIN): 2014-2017, доступно по адресу: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/globalanticorruption_final_web2.pdf

52 См.: http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption/how_we_work.html

53 См.: <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-genderunderstanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf>

54 Доступно по адресу: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/Grassroots%20women%20and%20anti-corruption.pdf>

55 См.: www.iaca.int

практике в области борьбы с коррупцией.

Мандат академии охватывает содействие предупреждению и борьбе с коррупцией путем: (1) образования и профессионального обучения в области борьбы с коррупцией, (2) исследования всех аспектов коррупции, (3) предоставления соответствующих форм технической помощи, и (4) укрепления международного сотрудничества и установления контактов⁵⁶.

Академия применяет комплексный подход, предоставляя услуги международной аудитории, представляющей как частный, так и публичный секторы. В рамках принятого ею подхода интегрируются ряд дисциплин, что обеспечивает предоставление знаний и инструментов, необходимых для преодоления разрыва между теорией и практикой, с целью выработки надежных решений.

Программы и тренинги составляют основу деятельности МАКА. В настоящее время они включают:

- Магистерскую степень в науках о борьбе с коррупцией (МНБК) - первую в мире магистерскую программу, касающуюся вопросов в борьбе с коррупцией, разработанную для специалистов, работающих в этой области
- Международную антикоррупционную летнюю академию (МАЛА) - ежегодную летнюю школу, предлагающую современные представления о теории и практике борьбы с коррупцией;
- Краткосрочные тренинги и семинары по тематическим аспектам коррупции;
- Тренинги и семинары, организованные в сотрудничестве с другими организациями; и,
- Индивидуальные тренинги, специально адаптированные к потребностям конкретных организаций, компаний или групп граждан.

Академия предоставляет возможности для проведения исследований и служит антикоррупционным мозговым центром, целью которого является предоставление инструментов и руководства по вопросам борьбы с коррупцией для лиц, ответственных за выработку политики, и специалистов-практиков. Кроме того, она предлагает платформу для диалога и установления контактов, а также способствует обмену опытом и передовой практикой, укреплению сотрудничества, выходящего за пределы политических границ.

МАКА работает с целым рядом организаций-партнеров, вносит свой вклад и предлагает опыт для анти-

коррупционного обучения и мероприятий, проводимых на международной арене.

1.2.5 Региональная Инициатива по борьбе с коррупцией государств Юго-Восточной Европы

Региональная Инициатива по борьбе с коррупцией государств Юго-Восточной Европы (РАИ) была создана в 2000 году в рамках Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы, созданного в 1999 году. Изначально она носила название «Антикоррупционная инициатива Пакта стабильности». Цель этой координационной организации заключается в решении вопросов, связанных с коррупцией в девяти государствах Юго-Восточной Европы (ЮВЕ)⁵⁷.

Инициатива следует междисциплинарному подходу в пяти основных областях:

- (i) принятие и осуществление международных документов по борьбе с коррупцией, а также реализация региональных соглашений; (ii) продвижение надлежащего управления и надежного публичного администрирования; (iii) укрепление национального законодательства и обеспечение верховенства права; (iv) содействие прозрачности, а также честности и неподкупности в предпринимательской деятельности; и (v) содействие активности гражданского общества и повышение осведомленности общественности. Общие программные цели подразделяются на конкретные задачи, каждой из которых соответствуют конкретные действия.

С момента начала этой инициативы в 2000 году обстановка для антикоррупционного сотрудничества в Юго-Восточной Европе существенно изменилась. Все страны региона, например, стали членами ГРЕКО, а некоторые из них участвуют также в механизме мониторинга ОЭСР. Кроме того, ряд государств ЮВЕ ратифицировали международные документы по борьбе с коррупцией, такие как КООНПК. Более того, во многих странах ЮВЕ были разработаны планы по борьбе с коррупцией и проведены конкретные институциональные изменения для реализации мер борьбы с коррупцией. Примечательно, что веб-сайты соответствующих государств сами по себе являются значительным достижением с точки зрения общественного охвата⁵⁸. Упомянутые веб-сайты содержат ценную

⁵⁶ См.: МАКА, Соглашение об учреждении Международной антикоррупционной академии как международной организации, 2010, статья II(1), доступно по адресу: <http://www.iaca.int/about-us/agreement-and-externalresolutions>

⁵⁷ См.: <http://www.rai-see.org/>

⁵⁸ См., например: www.anticorruption-albania.org/ (Албания), www.anticorruption-croatia.org/ (Хорватия) or <http://www.anticorruption-serbia.org/> (Сербия).

информацию о национальных антикоррупционных мерах (стратегические документы, оценочные отчеты, подготовленные международными организациями, и т.д.) и проектах по борьбе с коррупцией; кроме того на этих сайтах можно найти свежие новости и статьи по борьбе с коррупцией, связанные с регионом, в котором осуществляется инициатива, что позволяет гражданам получать информацию о текущих вопросах.

1.2.6 Инициатива по возвращению похищенных активов

Инициатива по возвращению похищенных активов (СтАР)⁵⁹ - это программа сотрудничества между Группой Всемирного банка и УНП ООН, поддерживающая международные усилия по ликвидации безопасных зон для коррупционного капитала. СтАР работает с развивающимися странами и финансовыми центрами в целях предотвращения отмывания доходов от коррупции и содействия систематическому и своевременному возвращению похищенных активов.

Эта инициатива, созданная в 2007 году, явилась ответом на трудности, с которыми сталкивались государства при возврате незаконно приобретенных активов, переведенных в другие юрисдикции коррумпированными лидерами. Государства, у которых были похищены активы, зачастую не имели надлежащих законов, механизмов сотрудничества или технических знаний, необходимых для успешного обнаружения, ареста, конфискации и возвращения похищенных активов из иностранной юрисдикции. Для успешного возвращения активов были необходимы согласованные усилия. Это и привело к созданию Инициативы СтАР. Она построена на четырех основных принципах:

- 1) *Расширение возможностей*: СтАР помогает государствам в создании нормативно-правовой базы, институтов и практик, необходимых для возвращения доходов от коррупции. СтАР посредством обмена знаниями, предоставления информационных материалов и практического обучения оказывает содействие государствам в приобретении конкретных навыков, таких как отслеживание активов и методы международного сотрудничества. СтАР также поддерживает страны путем установления контактов между запрашивающей и запрашиваемой странами;
- 2) *Партнерства*: СтАР работает в направлении объединения правительств, регулирующих органов, донорских организаций, финансовых институтов

и организаций гражданского общества развивающихся стран и финансовых центров с целью укрепления коллективной ответственности и операций по замораживанию, обнаружению и возвращению похищенных активов;

- 3) *Инновации*: СтАР разрабатывает информационные и технические материалы, направленные на выявление и продвижение использования лучшего мирового опыта в сфере возврата доходов от коррупции;
- 4) *Международные стандарты*: СтАР выступает за укрепление и эффективное осуществление главы 5 КООНПК и других международных стандартов с целью обнаружения, замораживания и возвращения доходов от коррупции. СтАР, в сотрудничестве с ФАТФ, Конференцией государств-участников Конвенции ООН против коррупции и ее рабочей группы по возвращению активов, а также во взаимодействии с другими международными учреждениями, способствует глобальным коллективным действиям и побуждает страны реализовать согласованные стандарты.

Инициатива СтАР подготовила целый ряд инструментов, включая поисковую базу данных по коррупционным делам⁶⁰, «Руководство по возвращению активов»⁶¹ и другие публикации для специалистов-практиков.

1.2.7 Международный центр по возвращению активов

Международный центр по возвращению активов (ИКАР) является подразделением Базельского института управления - независимой некоммерческой организации, специализирующейся на борьбе с коррупцией, государственным и корпоративном управлении, борьбе с отмыванием денежных средств и возвращении похищенных активов. Институт находится в Швейцарии.

Деятельность ИКАР⁶² направлена на укрепление способности государств возвращать похищенные активы. Он специализируется на оказании помощи государствам по всему миру в проведении финансовых расследований и отслеживании активов, обработке запросов о взаимной правовой помощи и развитии международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией и делах об отмывании денежных средств. Он также реализует национальные учебные програм-

60 См.: <http://star.worldbank.org/corruption-cases?db=All>

61 См.: http://star.worldbank.org/star/publications?keys=&sort_by=score&sort_order=DESC&items_per_page=10

62 См.: www.baselgovernance.org/icar

59 Данный раздел основан на информации с веб-сайта: www1.worldbank.org/finance/star_site/

мы на местах в целях совершенствования навыков и компетенций следователей и прокуроров осуществлять анализ, расследование и уголовное преследование по сложным делам о коррупции, финансовых преступлениях и отмывании денежных средств.

1.2.8 Партнерство «Открытое правительство»

Партнерство «Открытое правительство» (ОГП)⁶³ официально учреждено в сентябре 2011 года и является многосторонней инициативой. Основной целью Партнерства является обеспечение выполнения правительствами конкретных обязательств, направленных на содействие прозрачности, расширение прав и возможностей граждан, борьбу с коррупцией, а также использование новых технологий для укрепления системы управления. Число членов инициативы выросло от первоначальных восьми стран (Бразилия, Индонезия, Мексика, Норвегия, Филиппины, Южная Африка, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты) до 65-ти, поддерживающих ее цели. Страны-участницы также согласились представить национальные планы действий, разработанные на основе консультаций с общественностью, и взять на себя обязательство осуществления независимой отчетности о достигнутом прогрессе.

Подход Партнерства заключается в том, что правительства становятся более прозрачными, более подотчетными и более отзывчивыми по отношению к своим гражданам, что должно способствовать повышению качества управления и услуг, предоставляемых гражданам. Партнерство стремится к этой цели посредством поддержания «подлинного диалога и сотрудничества между правительствами и гражданским обществом». Оно также прилагает усилия по вынесению вопросов о сложных реформах «на самый высокий уровень политического обсуждения».

Чтобы увидеть имеющие место реальные изменения, Партнерство поставило перед собой три основные цели по оказанию помощи правительствам в выполнении принятых ими обязательств по осуществлению реформ в направлении открытого правительства⁶⁴:

- 1) Поддержание политического руководства на высоком уровне и приверженности стран-участниц Партнерству;
- 2) Поддержка местных реформаторов посредством

- предоставления технического опыта и стимулов;
- 3) Поощрение различных групп граждан и организаций гражданского общества к более активному участию в Партнерстве.

Помимо этого, Независимый механизм отчетности Партнерства (НМО) стремится обеспечить ответственность государств за прогресс в выполнении своих обязательств перед Партнерством. НМО позволяет всем заинтересованным сторонам следить за прогрессом правительств в разработке и реализации планов действий Партнерства и следовании принципам открытого правительства. Целью отчетов является стимулирование диалога и содействие взаимной подотчетности правительств и граждан государств-участников. Первые отчеты о прогрессе были подготовлены в отношении восьми членов-учредителей и размещены для комментариев со стороны общественности на веб-сайте Партнерства в рамках подготовки к встрече на высшем уровне в Лондоне в октябре 2013 года.

1.2.9 Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)⁶⁵ является межправительственным органом, который был учрежден на саммите Группы семи (G-7) в 1989 году в ответ на международную угрозу, которую несет отмывание денежных средств для финансовых учреждений и банковского сектора. ФАТФ разработала международные стандарты по борьбе с отмыванием денег, которые признаются Международным валютным фондом, Организацией Объединенных Наций, ОБСЕ, Всемирным банком и министрами финансов более чем 130 государств.

Рекомендации ФАТФ, разработанные первоначально в 1990 году и пересмотренные в 2012 году, создают всеобъемлющую основу для государств в строительстве, поддержании и активизации усилий по борьбе с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма, как на национальном, так и на международном уровне. Эти рекомендации называются *Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и распространения оружия массового уничтожения - Рекомендации ФАТФ*.

ФАТФ включает 34 государства, две региональные структуры два государства-наблюдателя (Малайзию и

⁶³ Информация о Партнерстве «Открытое правительство» основана на материалах, доступных на его веб-сайте по адресу: www.opengovpartnership.org/

⁶⁴ См.: www.opengovpartnership.org/about/mission-and-goals

⁶⁵ См.: www.fatf-gafi.org/

Саудовскую Аравию), а также 25 международных организаций, имеющих статус наблюдателя, в том числе ОБСЕ. Кроме того, восемь ассоциированных членов, являющиеся региональными группами, созданными по типу ФАТФ (РГТФ), расширяют масштабы деятельности ФАТФ на весь земной шар.

В дополнение к созданию международных стандартов по борьбе с отмыванием денежных средств и другими финансовыми преступлениями, ФАТФ и РГТФ создали механизм оценки соответствия стран. ФАТФ публикует сведения о странах, которые считает наиболее подверженными риску отмывания денежных средств или не сотрудничающих с ФАТФ, и успешно работает с этими странами в целях укрепления их национальных режимов по борьбе с отмыванием денежных средств, с тем чтобы можно было удалить их из публичных списков ФАТФ. Такая техническая оценка и составление списков играют важную роль в успехе подхода «мягкого права» ФАТФ.

ФАТФ регулярно публикует документы о передовом опыте и руководства, а в 2011 году, при политической поддержке Группы двадцати (G20), ФАТФ начала организовывать совещания и разрабатывать материалы о *связях между коррупцией и отмыванием денежных средств*. ФАТФ собирает вместе экспертов по борьбе с отмыванием денежных средств и экспертов по борьбе с коррупцией для выявления взаимодействия между этими двумя областями, в то же время не допуская дублирования роли уполномоченных органов по борьбе с коррупцией. Многие выводы диалога ФАТФ с экспертами по борьбе с коррупцией содержатся в документе ФАТФ «*Лучшие практики применения рекомендаций ФАТФ в борьбе с коррупцией*»⁶⁶, выпущенном в октябре 2013 года.

1.2.10 Документы «мягкого права» Организации Объединенных Наций полностью или частично посвященные борьбе с коррупцией

А. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц

В соответствии с резолюцией 1996/8 Экономического и Социального Совета, принятой по рекомендации Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию на ее пятой сессии, Генеральная Ассамблея приняла Международный кодекс поведе-

ния государственных должностных лиц⁶⁷ и рекомендовала его государствам-членам в качестве инструмента управления деятельностью по борьбе с коррупцией. Ассамблея обратилась с просьбой к Генеральному секретарю распространить Международный кодекс поведения во всех государствах и включить его в руководство по практическим мерам по борьбе с коррупцией, которое должно быть пересмотрено и расширено в соответствии с резолюцией Совета 1995/14. Кроме того, Ассамблея просила Генерального секретаря провести консультации с государствами и соответствующими организациями с целью разработки плана реализации и представить его на рассмотрение шестой сессии Комиссии. Ассамблея обратилась с просьбой к Генеральному секретарю продолжать сбор информации и текстов законодательных и нормативных актов по проблеме коррупции в государствах и соответствующих межправительственных организациях.

Международный кодекс поведения государственных должностных лиц был принят в качестве инструмента для руководства деятельностью государств-членов по борьбе с коррупцией при помощи ряда базовых рекомендаций, которым национальные государственные должностные лица должны следовать при исполнении своих обязанностей. В Кодексе рассматриваются следующие аспекты: (а) общие принципы, которыми должны руководствоваться государственные должностные лица при исполнении ими своих обязанностей (т.е. преданность, честность, эффективность, действенность, справедливость и беспристрастность); (б) коллизии интересов и отказ от права; (в) сообщение сведений о личных активах государственных должностных лиц, а также, по возможности, их супругов и / или иждивенцев; (г) принятие подарков или других знаков внимания; (д) обращение с конфиденциальной информацией; и (е) политическая деятельность государственных должностных лиц, которая, в соответствии с Кодексом, не должна подрывать веру общественности в беспристрастное выполнение функций и обязанностей государственным должностным лицом.

В. Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях

В декабре 1996 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о борьбе с коррупцией и взяточни-

⁶⁶ Доступно по адресу: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf

⁶⁷ См.: Организация Объединенных Наций, Резолюция Генеральной Ассамблеи 51/59 «Борьба с коррупцией» 12 декабря 1996 года, Приложение. Доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/RES/51/59>

чеством в международных коммерческих операциях⁶⁸. Ассамблея предложила Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию изучить, среди прочего, пути содействия осуществлению резолюции и прилагаемой к ней Декларации, в том числе с применением имеющих обязательную юридическую силу международных документов, никоим образом не исключая, не затрудняя и не задерживая принятие мер на международном, региональном или национальном уровне, с тем чтобы способствовать установлению уголовной ответственности за коррупцию и взяточничество в международных коммерческих операциях (параграф 4 резолюции) и регулярно рассматривать вопрос о коррупции и взяточничестве в международных коммерческих операциях.

Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях включает в себя комплекс мер борьбы с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях, которые каждая страна может принимать на национальном уровне, в соответствии со своей собственной конституцией, основополагающими принципами права, национальными законами и процедурами. Декларация обращается к проблеме подкупа иностранных публичных должностных лиц и содержит различные положения, направленные на борьбу с этим явлением, включая криминализацию такого подкупа, а также недопущение возможности вычета из облагаемой налогом базы сумм взяток, выплаченных любой частной или государственной корпорацией, или отдельным лицом какого-либо государства любому государственному должностному лицу или избранному представителю другой страны.

Кроме того, государства-члены взяли на себя обязательства по разработке или поддержанию стандартов и практик, которые повышают прозрачность международных коммерческих операций; по разработке или поощрению разработки моделей, стандартов или оптимальной практики бизнеса, которые запрещают коррупцию, взяточничество и связанные с этим противоправные действия при осуществлении международных коммерческих операций; по изучению возможности признания незаконного обогащения государственных должностных лиц или избранных представителей преступлением; и по обеспечению того, чтобы положения о неразглашении банковской

тайны не препятствовали и не мешали уголовным расследованиям или другим процессуальным действиям в отношении коррупции, взяточничества или связанной с этим незаконной практики в международных коммерческих операциях.

Наконец, государства-члены обязались сотрудничать и оказывать друг другу максимально возможную помощь в связи с уголовными расследованиями и другими процессуальными действиями, связанными с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях, в том числе обмениваться информацией и документами.

Декларация сыграла ведущую роль в принятии законов и правил, направленных на противодействие взяточничеству при осуществлении международных операций, проложив путь, в частности, для заключения Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок⁶⁹.

С. Декларация Организации Объединенных Наций о преступности и общественной безопасности

По рекомендации пятой сессии Комиссии, Генеральная Ассамблея приняла Декларацию Организации Объединенных Наций о преступности и общественной безопасности⁷⁰. В соответствии с этой декларацией, государства-члены обязались, в частности, стремиться защищать безопасность и благосостояние всех своих граждан, путем принятия эффективных национальных мер по борьбе с опасной транснациональной преступностью и в этой связи способствовать расширению сотрудничества в правоохранительной области на двусторонней, региональной, многосторонней и глобальной основе. Кроме того, государства-члены согласились вести борьбу с коррупцией и взяточничеством и запретить их, посредством применения соответствующих внутригосударственных законов против такой деятельности, и с этой целью рассмотреть вопрос о разработке совместных международных мер для борьбы с коррупцией, а также о накоплении технического опыта для предупреждения коррупции и борьбы с ней (статья 10).

68 См.: Организация Объединенных Наций, Резолюция Генеральной Ассамблеи 51/191, Декларация Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях, 16 декабря 1996 года, Приложение. Доступно по адресу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/bribery.shtml

69 Принята 17 декабря 1997 года, вступила в силу 15 февраля 1999 года

70 См.: Организация Объединенных Наций, Резолюция Генеральной Ассамблеи, 51/60, Декларация о преступности и общественной безопасности, 12 декабря 1996 года. Приложение. Доступно по адресу: <http://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-60.htm>

D. Бангалорские принципы⁷¹

Бангалорские принципы поведения судей определяют шесть основных показателей судебных органов с целью установления стандартов этического поведения судей. Они адресованы судьям для использования в качестве руководства, а также судебным органам - в качестве базовых принципов регламентации поведения судей. Данные принципы предполагают, что в своем поведении судьи подотчетны соответствующим органам, учрежденным для поддержания судебных стандартов и действующим объективно и независимо. Они были разработаны в феврале 2001 года, в Бангалоре (Индия) по инициативе Центра Организации Объединенных Наций по международному предупреждению преступности (UNCICP) представительной группой главных судей, в консультации со старшими судьями из более чем 75 стран. Принципы были приняты в ноябре 2002 года в Гааге на заседании круглого стола главных судей, представляющих все географические регионы, в котором также участвовали судьи Международного Суда. В апреле 2003 года *Бангалорские принципы* были представлены Комиссии ООН по правам человека Специальным докладчиком ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов. В единогласно принятой резолюции Комиссия довела Принципы до сведения государств-членов, соответствующих органов Организации Объединенных Наций и межправительственных и неправительственных организаций на предмет их рассмотрения. В 2006 году ЭКОСОС утвердил *Бангалорские принципы поведения судей*⁷², подчеркнув, что они представляют собой «дальнейшее развитие *Основных принципов независимости судебных органов*» и дополняют их. В той же резолюции ЭКОСОС предложил государствам-членам «в соответствии с их внутренними правовыми системами, рекомендовать своим судебным органам учитывать Бангалорские принципы поведения судей в процессе обзора или разработки норм профессионального кодекса и этики поведения судей и работников судебных органов».

71 Следующий текст основан на публикации УНП ООН, «Руководство и методика оценки по осуществлению статьи 11», Статья 11, стр. 6 http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2017/Implementation_Guide_and_Evaluative_Framework_for_Article_11_-_Russian.pdf

72 Резолюция ЭКОСОС 2006/23, Укрепление основных принципов поведения судей, 27 июля 2006 года (доступно по адресу: http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_e.pdf)

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), *Santiago Commitment to Fight Corruption and Ensure Transparency*, 2004 [pdf]. Available from http://www.apec.org/~media/Files/Groups/ACT/04_amm_032rev1.pdf
2. Council of Europe, *Criminal Law Convention on Corruption*, 1999, and related documents [website]. Available from <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>
3. Council of Europe, *Civil Law Convention on Corruption* and related documents, 1999 [website]. Available from <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/174.htm>
4. European Union, *Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests*, 1995, and related acts [website]. Available from http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/protecting_european_communities_financial_interests/l33019_en.htm
5. European Union, *Convention on the Fight against Corruption involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union*, 1997 [website]. Available from [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625(01):EN:HTML)
6. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents*, 2011 [pdf]. Available from http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf
7. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Recommendations on enhancing integrity in public sector* [website]. Available from <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdlegalinstrumentsoncorruptionprevention.htm>
8. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Ministerial Council Decision 11/04, Combating Corruption*, 2004 [pdf]. Available from <http://www.osce.org/mc/23047?download=true>
9. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and the Financing of Terrorism (MC.DOC/2/12)*, 2012 [website]. Available from <http://www.osce.org/cio/97968>
10. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Ministerial Council Decision 5/14, Prevention of Corruption*, 2014 [pdf]. Available from <https://www.osce.org/cio/130411?download=true>
11. United Nations, General Assembly Resolution 51/69, *International Code of Conduct for Public Officials*, 1996 [website]. Available from <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>
12. United Nations, General Assembly Resolution 51/191, *United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions*, 1996 [website]. Available from <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm>
13. United Nations, ECOSOC Resolution 2006/23, *Bangalore Principles of Judicial Conduct*, 2006 [pdf]. Available from http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_e.pdf
14. United Nations Development Programme (UNDP), *Global Anti-Corruption Initiative (GAIN) (2014-2017)*, 2014 [pdf]. Available from http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/globalanticorruption_final_web2.pdf
15. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *United Nations Convention against Corruption* (text of the Convention), 2003 [website]. Available from <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
16. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *TRAVAUX PRÉPARATOIRES of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruption*, 2010 [pdf]. Available from http://www.unrol.org/files/UNCAC_Travaux_Preparatoires_E.pdf

ГЛАВА 2

Антикоррупционные стратегии

СОДЕРЖАНИЕ

2.1	Международные стандарты	34
2.2	Надлежащее управление по предупреждению коррупции: «национальная система честности и неподкупности»	36
2.3	Разработка стратегии борьбы с коррупцией	38
2.4	Оценка и мониторинг успешности стратегии борьбы с коррупцией	40
2.5	Условия успешной реализации политики борьбы с коррупцией	42
	2.5.1 Социально-политические факторы	42
	2.5.2 Общая структура управления	43
2.6	Выводы	43
	Библиография	44
	<i>Вставка 2.1 Антикоррупционная стратегия и план действий Сербии</i>	38
	<i>Вставка 2.2 Национальная антикоррупционная стратегия Румынии</i>	39
	<i>Таблица 2.1 Правила и практики отдельных структур</i>	36
	<i>Таблица 2.2 Роль различных заинтересованных сторон в борьбе с коррупцией</i>	37

Антикоррупционные стратегии

Антикоррупционные стратегии и планы действий являются общими инструментами в борьбе с коррупцией, особенно в странах с высоким уровнем коррупции. Они менее распространены в государствах, в которых уровень коррупции ниже, и в которых для предупреждения и пресечения коррупции используются уже существующие механизмы и институты.

Национальные антикоррупционные стратегии призваны определить пути борьбы с коррупцией при помощи создания мощной системы честности и неподкупности, действующей как в публичном, так и в частном секторе. Стратегия, как правило, поддерживается планом действий, который определяет конкретные меры по осуществлению стратегии, распределяет обязанности, временные рамки и предусматривает механизмы мониторинга¹.

В разработку любой стратегии и плана действий по борьбе с коррупцией, чтобы обеспечить его успешность, должно быть вовлечено как можно больше ключевых партнеров. Стратегия должна основываться на тщательно исследованной, качественной и независимой информации об областях, наиболее подверженных коррупции, и отражать местные особенности и имеющиеся ресурсы. Для эффективного осуществления стратегии требуется сильная и неуклонная политическая воля.

Некоторые государства обязывают каждое министерство и государственный орган составлять свои собственные отдельные суб-стратегию или план действий на основе конкретных потребностей для обеспечения эффективности, актуальности и активного участия в процессе реализации. Всесторонняя и скоординированная стратегия имеет больше шансов на успех, чем узконаправленная. Тем не менее, иногда целенаправленный подход может быть предпочтительным, тут нет простых решений или моделей. Каждая страна должна выбрать подход, который соответствует ее конкретным потребностям.

В этой главе рассматривается, каким образом хорошо разработанная система неподкупности может служить эффективным противовесом коррупции. Кроме того, рассматриваются также ключевые компоненты стратегии борьбы с коррупцией, а также значение системы мониторинга и оценки для определения эффективности политики и результативности принимаемых мер.

2.1. Международные стандарты

Международные и региональные структуры по борьбе с коррупцией, а также деятельность международных организаций и зарубежных донорских агентств стимулировали правительства по всему миру, в том числе и в регионе ОБСЕ, разрабатывать и реализовывать стратегии борьбы с коррупцией. Несмотря на то, что Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК) прямо не упоминает стратегии, однако отмечает в статье 5, что «Каждое Государство-участник [...] разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции [...]». Несмотря на то, что страны могут осуществлять эффективную политику в области предупреждения коррупции и без стратегии, для государства становится необходимым, если это не было сделано ранее, устанавливать общий контекст и основы предупреждения коррупции. Подобные основы часто включает в себя разработку и реализацию комплексной стратегии борьбы с коррупцией и соответствующего плана действий². Помимо этого, государствам часто требуется пересмотреть существующие институциональные, правовые и процедурные рамки для определения необходимости в изменениях, поддерживающих реализацию стратегии борьбы с коррупцией.

¹ См.: ОЭСР, Стамбульский план действий: прогресс и вызовы; (СПД), Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии, 2008, стр.19

² См.: УНП ООН, Техническое руководство по осуществлению Конвенции ООН против коррупции, 2009, стр. 3

Конвенция ООН по борьбе с коррупцией

Статья 5. Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции

1. Каждое Государство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности.
2. Каждое Государство-участник стремится устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции.
3. Каждое Государство-участник стремится периодически

- проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.
4. Государства-участники, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своих правовых систем, взаимодействуют друг с другом и с соответствующими международными и региональными организациями в разработке и содействии осуществлению мер, указанных в настоящей статье. Это взаимодействие может включать участие в международных программах и проектах, направленных на предупреждение коррупции.

Источник: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

Государства-участники ОБСЕ в Маастрихтском документе-стратегии ОБСЕ для экономического и экологического измерения 2003 года, а также в последующем решении Совета министров 2004 года по борьбе с коррупцией выразили политическую поддержку принятию всеобъемлющей и долгосрочной стратегии борьбы с коррупцией. Позднее в Дублинской декларации Совета 2012 года об утверждении надлежащего управления вновь была подчеркнута важность долгосрочных и всеобъемлющих стратегических подходов и сильных институтов для достижения надлежащего управления и борьбы с коррупцией. Основываясь на предоставленном мандате, ОБСЕ много лет оказывает содействие и поддержку деятельности в этой области.

Совет Европы также поддерживает работу в этой области. «Двадцать руководящих принципов борьбы с коррупцией» (1997) призывают государства принимать «эффективные меры для предупреждения коррупции» (принцип 1)³. При проведении Группой государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) первого раунда оценки (2000-2002) в отношении принципов связанных с возможностями национальных учреждений осуществлять предупреждение, расследование, уголовное преследование и наказание коррупционных правонарушений (принципы 3, 6 и 7), оказалось, что ситуация в некоторых странах была такой, что ГРЕКО рекомендовала разработать стратегии и планы действий для согласованного и эффективного осуществления многочисленных требуемых изменений, в том числе в части институциональных аспектов, межведомственного сотрудничества, методов работы, разработки превентивных подходов и т.д.



Анхель Гуррия, Генеральный секретарь ОЭСР, на презентации Отчета ОЭСР по подкупу иностранных должностных лиц. Штаб-квартира ОЭСР, Париж, 2 декабря 2014 года

Следующим конкретным шагом в отношении политики по борьбе с коррупцией в регионе ОБСЕ было принятие в 2003 году Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) Стамбульского плана действий (СПД), как субрегиональной программы взаимной оценки в рамках Сети по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии (АКН). Все страны СПД с тех пор разработали всеобъемлющие стратегии и планы борьбы с коррупцией; в ряде стран уже приняты и реализованы программные документы второго и третьего поколений⁴.

³ См.: Совет Европы, Комитет Министров, Резолюция (97) 24 о Двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией, 1997, доступно по адресу: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf.

⁴ См.: ОЭСР, Стамбульский план действий: прогресс и вызовы; (СПД), Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии, 2008, стр.19; ОЭСР, Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: прогресс и вызовы, 2009-2013, 2013, стр.27; ОЭСР, Антикоррупционные реформы в Узбекистане, 3 раунд Мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, 2015

Таблица 2.1 Правила и практики отдельных структур

СТРУКТУРЫ	КЛЮЧЕВЫЕ ПРАВИЛА И ПРАКТИКИ
Исполнительная власть	Правила, касающиеся коллизии интересов
Законодательная власть / Парламент	Честные выборы
Парламентский комитет по государственным счетам	Право контролировать высших должностных лиц
Генеральный аудитор	Публичная отчетность
Государственная служба	Этика государственной службы
Судебные органы	Независимость
Средства массовой информации	Доступ к информации
Гражданское общество	Свобода слова
Омбудсмен	Ведение документации
Антикоррупционные / надзорные органы	Принятые законы и законы обязательные к исполнению
Частный сектор	Конкурентная политика, включая правила государственных закупок
Международное сообщество	Эффективная взаимная правовая / судебная помощь

Источник: адаптированный текст из Pope, J., *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International, 2000, p. 37.

2.2. Надлежащее управление по предупреждению коррупции: «национальная система честности и неподкупности»

Принято считать, что современное правительство требует честности и неподкупности, подотчетности и верховенства права. Без них ни одна система не может функционировать во благо всеобъемлющего общественного интереса.

Коррупция, злоупотребление властью, nepotism и кумовство могут серьезно навредить системе управления. Поэтому важно разработать общую правовую, институциональную и культурную базу, включая стратегии борьбы с коррупцией, которая будет способствовать эффективному управлению, честности и неподкупности, а также предупреждению и сдерживанию коррупционного поведения⁵. Подобная база не может быть основана только на мерах поимки и наказания коррумпированных лиц. Более обширной целью является создание среды, которая закрепляет

честность и неподкупность в качестве стандарта государственного учреждения. Некоторые организации, в том числе международные (например, Трансперенси Интернешнл), работающие в области предупреждения коррупции, разработали такие основы.

Трансперенси Интернешнл выступает за многоуровневый и целостный подход к борьбе с коррупцией путем создания национальной системы честности и неподкупности. Такая система «является совокупностью институтов и практик внутри страны, затрагивающих аспекты поддержания честности и неподкупности учреждений публичного и частного сектора»⁶.

Концепция национальной системы честности и неподкупности была выдвинута в первом издании Трансперенси Интернешнл «Сталкиваясь с коррупцией: элементы национальной системы честности и неподкупности»⁷. Ниже приводится краткое изложение концепции, основанной на работе Д. Попа, опубликованной Трансперенси Интернешнл. Честность и неподкупность государственной службы требует большего, чем только отсутствие коррупции. На самом деле, честность и неподкупность была определена как центральный элемент надлежащего управления, «условие при котором все виды деятельности правительства будут не только легитимными и заслуживающими доверия, но и более эффективными»⁸. Термин

⁵ Некоторые современные подходы к борьбе с коррупцией - и, в частности, оценки коррупции и коррупционных рисков, - рекомендуют обращать внимание не только на коррупцию в узком смысле этого слова, но и на ненадежное исполнение в более широком смысле. Например, Технический документ Проекта Совета Европы / Европейского союза по борьбе с коррупцией в Албании, Руководство по методологии оценки коррупционных рисков, 2010, стр.4, рекомендует фокусироваться на «опыт конкретного учреждения, подрывающие его потенциал для выполнения своих публичных функций беспристрастным и ответственным образом», доступно по адресу: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/PACA_TP%202%202011-Risk%20Assessment%20Methodology.pdf

⁶ См.: Pope, J., *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, 2000, Transparency International. <http://archive.transparency.org/publications/publications/sourcebook2000>

⁷ Там же

⁸ См.: ОЭСР, *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, 2009, Global Forum on Public Governance, GOV/PGC/GF(2009)1, p.6

Таблица 2.2 Роль различных заинтересованных сторон в борьбе с коррупцией

ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ	МЕРОПРИЯТИЯ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	ОСНОВНАЯ ЗАДАЧА
Общество в целом	Выборы, общественное участие	Достижение честности и неподкупности путем увольнения коррумпированных политиков
Парламент	Антикоррупционное законодательство, контроль	Обеспечение соблюдения мер по борьбе с коррупцией
Судебная система	Судебное решение, честность и неподкупность судебной системы	Наказание коррупционеров, свободная от коррупции судебная система
Правительство	Антикоррупционные реформы, принятие нормативных актов и мер, касающихся неподкупности	Честность и неподкупность исполнительной власти
Государственная служба	Кодексы поведения, инструменты самоорганизации, профессионализм, прозрачность	Поощрение надлежащего поведения, принятие мер в случаях о служебных проступках
Бизнес	Системы внутреннего контроля, в том числе кодексы профессиональной этики, диалог между государством и частным сектором	Свободная от коррупции экономика
Неправительственный сектор	Наблюдательная деятельность, собственные антикоррупционные проекты, совместная антикоррупционная деятельность гражданского общества и государства (например, обучение)	Предупреждение коррупции
Средства массовой информации	Освещение в средствах массовой информации, публикации документов (например финансовых отчетов политических партий)	Разоблачение коррупции, повышение стандартов честности и неподкупности

«честность и неподкупность» относится к применению общепринятых ценностей и норм в повседневной практике. Если понятие индивидуальной честности и неподкупности касается этического поведения и относится к качествам, которые позволяют государственным служащим выполнять мандат организации, действуя в соответствии со стандартами, правилами и процедурами, то концепция неподкупности применяется также и на организационном уровне. Честность и неподкупность учреждения может пониматься как эффективное внедрение процедур, которые облегчают, поощряют и обеспечивают надлежащее поведение руководства и сотрудников. Организационная честность и неподкупность относится к нормам, правилам, политике и процедурам, определенным и осуществляемым государственными учреждениями в различных областях деятельности, таких как управление человеческими ресурсами (найм и продвижение по службе), схемы управления, предоставление услуг,

закупки, мониторинг и аудит, надзор и стандарты прозрачности.

Содействие честности и неподкупности, как на организационном, так и на индивидуальном уровне, представляет собой ключевой компонент в комплексной стратегии предупреждения и пресечения коррупции в публичном секторе. Общественное доверие и подотчетность в сфере государственного управления играют важную роль в предупреждении коррупции. Разработка конкретных стандартов в таких областях, как набор персонала или осуществление закупок будет способствовать справедливой и честной практике и, в то же время, уменьшит риск ненадлежащего и нечестного поведения.

Общие цели национальной системы честности и неподкупности - «поддержание честности и неподкупности учреждений публичного и частного сектора» подкрепляются целым рядом институциональных

компонентов. Национальные системы честности и неподкупности разных государств отличаются друг от друга, тем не менее, существуют типичные компоненты:

- Исполнительная власть
- Судебная власть
- Законодательная власть
- Генеральный аудитор
- Омбудсмен
- Надзорные органы: государственная счетная комиссия, финансовые и налоговые органы, центральный банк, независимые избирательные комиссии, антикоррупционное агентство, полиция
- Государственная служба
- Гражданское общество, в том числе профессиональные ассоциации и профсоюзы
- Частный сектор
- Средства массовой информации
- Международные учреждения

Когда указанные выше компоненты базируются на высокой осведомленности общественности и подлинных социальных ценностях, то можно предполагать наличие сильной системы управления и низкого уровня коррупции.

В дополнение, каждый компонент национальной системы неподкупности имеет свой свод правил и практик. Их отсутствие может рассматриваться как индикатор недостатков.

Создание эффективной системы национальной честности и неподкупности требует регулярного обзора политики и результатов деятельности с целью выявления возможных пробелов и недостатков, которые необходимо будет устранить для поддержания высоких стандартов управления. Чтобы быть эффективной, стратегия борьбы с коррупцией должна учитывать все эти компоненты на основе комплексного подхода.

2.3 Разработка стратегии борьбы с коррупцией

Разработка стратегии борьбы с коррупцией является обязанностью правительства. Задача стратегии обеспечить дорожную карту направлений и приоритетов, нацеленных на снижение уровня коррупции посредством политики правовых и институциональных изменений и практических мер.

Разработке соответствующей стратегии борьбы с коррупцией может способствовать формирование широкой коалиции или рабочей группы, состоящей из пред-

ставителей различных министерств и правительственных органов, гражданского общества, академических кругов и частного сектора, что позволит принять во внимание в процессе выработки стратегии различные интересы, опыт и достижения. Участие гражданского общества может привести текущую и перспективную информацию о ситуации с коррупцией с позиции опыта или восприятия общественности. В то же время, это способствует информированию общественности о целях и прогрессе в разработке стратегии. В процесс разработки должны быть вовлечены также представители частного сектора, поскольку они являются основной движущей силой экономики. Их участие может способствовать введению норм антикоррупционного поведения и саморегулируемой практики, таких как кодексы поведения и корпоративной этики.

Следует уделить внимание вовлечению в процесс разработки стратегии как мужчин, так и женщин, представляющих различные заинтересованные группы, поскольку они могут иметь различные точки зрения, знания и опыт, которыми они могли бы поделиться. Подход, основанный на широком участии всех ключевых заинтересованных сторон, обеспечит большую ответственность за стратегию и план (ы) действий, когда они перейдут в стадию реализации.

Прежде чем приступить к процессу разработки стратегии, для разработчиков крайне важно провести анализ масштаба и характера коррупции, коррупционных рисков и уязвимых областей в публичном и частном секторах. Также должны быть оценены влияние и результаты предыдущей деятельности. Для того, чтобы лучше понять, какие области требуют внимания, каковы слабые стороны и достигнутые успехи, группа разработчиков должна собирать информацию из различных источников: внутренних источников различных государственных органов, включая регулирующие и следственные органы, внешних обзоров и материалов, представленных гражданским обществом и частным сектором, независимых исследований коррупции, проведенных академическими и другими учреждениями. Справочная информация, основанная на фактических данных, поможет установить более точные, целенаправленные и соответствующие ситуации цели, задачи и временные рамки для антикоррупционной стратегии и планов действий. Может быть использована оценка регулирующего воздействия (ОРВ) для выявления проблем, связанных с коррупцией, поиска решений и определения наиболее предпочтительного из них⁹.

⁹ Для получения дополнительных сведений об ОРВ см., например, Руководство ОЭСР для проведения оценки регулирующего воздействия (ОРВ) - , 2008. Доступно по адресу: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

Вставка 2.1 Антикоррупционная стратегия и план действий Сербии

В 2013 году Сербия приняла Национальную антикоррупционную стратегию (НАКС) и План действий по ее реализации на 2013-2018 годы. Все соответствующие министерства, учреждения и судебные органы были приглашены принять участие в разработке. Были проведены встречи целевых групп, с целью получить вклад от широкого круга заинтересованных лиц. Процесс также включал проведение ряда общественных слушаний, в ходе которых гражданское общество, научные круги и гражданское общество имели возможность высказать свои критические замечания и внести предложения. Результатом такого всеобъемлющего процесса разработки явилась стратегия, которая ставит перед собой цели в следующих областях: политическая коррупция, государственные финансы, приватизация, судебная система, полиция, городское планирование и развитие, здравоохранение, образование и спорт, средства массовой информации, а также предупреждение коррупции.

Соответствующий План действий определяет мероприятия, которые необходимо осуществить, органы, ответственные за проведение каждого из мероприятий, четкие сроки, и оценку бюджетного воздействия. Совет по борь-

бе с коррупцией, при поддержке Министерства юстиции, а также Агентство по борьбе с коррупцией контролируют осуществление Стратегии. Указанный Совет совместно с Министерством юстиции организует ежеквартальные встречи с координаторами, представляющими соответствующие министерства и учреждений, и предоставляет правительству отчеты и рекомендации по реализации Стратегии и Плана действий. Если правительство своевременно не реагирует на рекомендации, Совет может его опубликовать. Агентство по борьбе с коррупцией рассматривает ежегодные доклады о реализации стратегии и плана действий, представляемые ответственными лицами. В случае непредставления отчета ответственным лицом Агентство может вызвать его / ее для дачи объяснений, рекомендовать его / ее освобождение от должности и выдвинуть обвинение в совершении проступка.

Стратегию и План действий можно найти на <http://www.mpravde.gov.rs/en/vest/3369/the-anti-corruption-strategyand-the-action-plan.php>

Источник: Миссия ОБСЕ в Сербии

Группе разработчиков важно рассмотреть следующие вопросы:

- какие политические инструменты и программы потенциально могут повлиять на национальную систему честности и неподкупности и как их лучше разработать и реализовать, чтобы повысить уровень честности и неподкупности и устранить коррупционные риски;
- какие внутренние и внешние факторы препятствуют результативности и эффективности работы организаций, в том числе координации между правительственными департаментами и среди различных других участников;
- какая существует информация о национальном и международном опыте в отношении действенности и успеха различных моделей и мер борьбы с коррупцией; каковы факторы, тормозящие процесс разработки стратегии;
- каким образом разработать стратегию с устойчивым и долговременным эффектом сокращения коррупции.

Если государство является участником международных документов по борьбе с коррупцией, то ее стратегия должна отражать эти обязательства. Стратегия борьбы с коррупцией должна быть принята парламентом, президентом или главой правительства в соответствии с национальными требованиями. Важно также заручиться поддержкой предлагаемых реформ в рамках всей административной системы, что необ-

ходимо для получения содействия на высшем политическом уровне в их осуществлении.

Как только антикоррупционная стратегия готова, ее содержание, предполагаемое осуществление и органы, ответственные за исполнение должны получить широкую огласку. Таким образом, помимо создания ожиданий общественности относительно того, что участники процесса реформирования будут выполнять свои обязательства, будет обеспечена прозрачность, а также мобилизация общественной поддержки. Общественность может быть проинформирована о стратегии и ходе ее реализации через средства массовой информации, правительственные веб-сайты и целевые общественные информационные мероприятия, а также с помощью организаций гражданского общества.

Во вставках 2.1 и 2.2 приведены примеры антикоррупционных стратегий и планов действий, которые могут рассматриваться в качестве хороших примеров структуры и предполагаемого осуществления, а также механизма мониторинга¹⁰.

¹⁰ Для получения дополнительной информации о структурах антикоррупционных стратегий и дальнейших примерах национальных стратегий см., например, материалы экспертного семинара, организованного совместно ОЭСР и ОБСЕ "Обучение по вопросам антикоррупционной политики, честности и неподкупности", Вильнюс, Литва, 23-25 марта 2011 года. Доступно по адресу: <http://www.oecd.org/corruption/acn/47912383.pdf>

Вставка 2.2 Национальная антикоррупционная стратегия Румынии

После ширококомасштабных консультаций и подготовки в 2012 году Румыния приняла свою новую национальную стратегию по борьбе с коррупцией на период 2012-2015. В отличие от предыдущих стратегий, она направлена на реализацию, измерение воздействия и соблюдение правил. Такой подход способствует институциональной честности, неподкупности и этичному поведению. Стратегия структурирована вокруг четырех целей:

- предупреждение коррупции в государственных учреждениях;
- повышение уровня антикоррупционного образования;
- борьба с коррупцией с помощью административных и уголовных мер;
- утверждение секторальных планов и разработка системы мониторинга стратегии.

Каждая цель имеет ряд конкретных задач, описание конкретных мер по их выполнению и учреждений, ответственных за их реализацию. Цели также поддерживаются индивидуальными планами действий, включающими индикаторы оценки прогресса и достижений. Министерство юстиции несет ответственность за мониторинг стратегии,

при поддержке межведомственного секретариата и пяти платформ по сотрудничеству (платформы представителей независимых органов и антикоррупционных учреждений; органов государственного управления; органов местного управления; деловых кругов; гражданского общества).

Механизмами мониторинга, используемыми правительственными учреждениями, являются: самооценка, анкетирование, механизм обратной связи в ситуациях несоблюдения норм честности и неподкупности, посещение объектов экспертами, и открытый обмен данными. Интегрированная информационно-техническая система помогает учреждениям в передаче, обработке и анализе оценочных докладов.

Национальная антикоррупционная стратегия (2012-2015) расположена на <http://sna.just.ro>

Источник: адаптированный справочный документ Трансперенси Интернешнл «Примеры национальных антикоррупционных стратегий» www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Good_practices_in_anti-corruption_strategy.pdf

2.4. Оценка и мониторинг успешности стратегии борьбы с коррупцией¹¹

Для того, чтобы понять насколько эффективны меры борьбы с коррупцией (в том числе стратегии борьбы с коррупцией), необходимо учредить механизм регулярного национального мониторинга, обзора и пересмотра, позволяющий оценить воздействие и изменения, и, основываясь на результатах, внести коррективы в политику и организационные механизмы. Разработка стратегии и программы по борьбе с коррупцией должна сопровождаться созданием подобных механизмов. Это потребует от правительства продумать: какой тип национального механизма обзора оно хочет ввести, какие области следует оценивать, какие показатели исполнения следует использовать, какие учреждения должны нести ответственность за обзор (ы), какие ресурсы имеются или требуются для участия в обзоре, должны ли быть вовлечены также внешние заинтересованные стороны, как часто следует проводить обзор(ы) и каким образом следует сообщать о результатах. В настоящее время национальные механизмы мониторинга и оценки редко представле-

ны в регионе ОБСЕ, хотя некоторые позитивные изменения уже происходят.

Многие страны использовали или используют международные (взаимные) механизмы обзора для наблюдения за ходом осуществления антикоррупционной политики. В некоторых странах Центральной и Восточной Европы техническое сотрудничество, осуществляемое Советом Европы, обеспечило непосредственное участие и поддержку международного сообщества в определении и эффективной реализации стратегий и планов действий при помощи оценок, осуществленных в 1996-1999 годах в рамках многосторонних программ (Октопус I и II), а позже, и в контексте субрегиональных программ. В качестве примера можно привести Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы, содержащий антикоррупционный компонент, или продолжающуюся работу в рамках проектов по оказанию помощи конкретным странам в поддержку национальных стратегий и планов действий (например, Албания, Азербайджан, Грузия, Молдова, Сербия, Республика Северная Македония, Украина).

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией ОЭСР (СПД) также предусматривает регулярные взаимные обзоры реформ по борьбе с коррупцией. Примечательно, что СПД пристально рассматривает разработку и реализацию политики, стратегий и пла-

¹¹ Секция 2.4 основана на Обзорном докладе по имплементации обязательств ОБСЕ «Стратегические подходы к предупреждению коррупции в регионе ОБСЕ», = (EEFGAL/20/12), 5 сентября 2012 года, стр. 30-31.



Делегация высокого уровня из Таджикистана перед штаб-квартирой ОЭСР по случаю обзора реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, Париж, 16 апреля 2014 года

нов¹². В контексте более широкой антикоррупционной политики ЕС, в июне 2011 был создан механизм периодической оценки деятельности государств ЕС по борьбе с коррупцией¹³, состоящий из национальных экспертов. Реализация КООНПК контролируется Группой по обзору хода осуществления, созданной в 2009 году¹⁴. В рамках механизма обзора КООНПК страны используют контрольный перечень вопросов для самооценки¹⁵ в качестве основного инструмента сбора данных для проведения анализа недостатков и установления прямого диалога между государствами-участниками, проводящими обзор, и государством-участником, в отношении которого проводится обзор.

Для оказания помощи странам в планировании и проведении самооценки, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в сотрудничестве с УНП ООН, разработала подробные методические указания «Проведение самооценок

хода осуществления КООНПК: не ограничиваться минимумом»¹⁶. В целом, предлагается, чтобы самооценка хода осуществления КООНПК включала два предварительных и шесть последовательных шагов.

Предварительные шаги:

1. Назначение ведущего агентства
2. Создание руководящего комитета

Этапы:

1. Первый семинар заинтересованных сторон, знаменующий запуск и планирование процесса
 - а. Сбор данных:
 - б. Сбор документов
2. Консультации с заинтересованными сторонами
3. Анализ и составление докладов
4. Семинар по утверждению и завершению докладов
5. Публикация и распространение докладов
6. Последующие меры

Опыт показал, что для наилучшего использования процессов международного обзора и мониторинга, страны должны вовлечь широкий круг национальных заинтересованных сторон. Это делается с целью обеспечения широкого общественного участия и повышения осведомленности об усилиях страны по вне-

12 Для получения общей информации о прогрессе в данной области, см.: раздел «Антикоррупционные стратегии и планы действий» в издании ОЭСР «Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges 2009-2013, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, 2013, pp. 26-33.

13 См.: Решение Комиссии Европейского союза, Установление механизма периодической антикоррупционной оценки ЕС («Антикоррупционный отчет ЕС»), (C(2011) 3673 final), доступно по адресу: http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/what-we-do/policies/pdf/com_decision_2011_3673_final_en.pdf

14 УНП ООН, Резолюция 3/1 Конференции государств-участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, §18.

15 См.: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html

16 См.: www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democraticgovernance/anti-corruption/guidance-note---uncac-self-assessments-goingbeyond-the-minimum.htm

дрению международных стандартов и борьбе с коррупцией. В тех случаях, когда международный процесс обзора осуществляется тщательным образом и при глубокой вовлеченности государства, как это происходит в случае с СПД и КООНПК, такой обзор может получить поддержку на национальном уровне, так как правительственные и неправительственные участники будут полны решимости как в отношении его исполнения, так и результатов. Посредством обширного участия и широкого освещения результатов национального или международного обзора, механизмы мониторинга будут способствовать также межведомственному диалогу и сотрудничеству. Информация, собранная с помощью механизмов обзора может обеспечить четкое представление о потребностях в технической помощи. Самооценка КООНПК уделяет особое внимание этому аспекту и, поэтому обеспечивает получение полезной информации для тех правительств информацию, которые хотели бы привлечь организации, оказывающие международную техническую помощь. И, наконец, международные механизмы обзора (КООНПК или СПД) предоставляют государствам возможность обмена знаниями и опытом по внедрению международных стандартов.

Тем не менее, участие в таких международных процессах обзора не должно и не может заменить необходимость национального мониторинга и оценки. Национальная политика и стратегия борьбы с коррупцией должна включать конкретный, с установленными сроками план реализации (план действий), осуществление которого контролируется, о чем регулярно сообщается. Выводы национального мониторинга могут в дальнейшем включаться в международные механизмы обзора. В то время как международные механизмы мониторинга оценивают широкий спектр внешних стандартов, национальные процессы оценки отражают национальные приоритеты. И, наконец, международные механизмы более ориентированы на формальное соблюдение стандартов (таких, как правовая и институциональная основа), национальные же процессы оценки имеют возможность рассматривать практическую реализацию и воздействие. Это позволит органам, ответственным за мониторинг, определить конкретные причины задержек и проблем в реализации и разработать конкретные меры по их устранению. Важность разработки национальных процессов мониторинга и оценки подчеркивается в многочисленных исследованиях (например, проводимых ГРЕКО, СИГМА, Трансперенси Интернешнл и школой управления Херти), которые отмечают, что фактическое осуществление и соблюдение политики борьбы с коррупцией на национальном уровне все еще идет медленными темпами.

2.5 Условия успешной реализации политики борьбы с коррупцией

Ряд организаций, таких как ПРООН, ОЭСР, ЕС и Трансперенси Интернешнл, выявили факторы, которые способствуют успеху деятельности по борьбе с коррупцией. Ключевыми среди них указаны ниже.

2.5.1 Социально-политические факторы

Политическая воля и приверженность

Ключевым условием успешности любых усилий, направленных на борьбу с коррупцией (будь то национальная стратегия или антикоррупционный институт), является политическая воля и приверженность¹⁷. Тем не менее, важно различать политическую волю, вызванную извне и внутренне генерированную - последняя явно прочнее предыдущей. Поэтому желательно, чтобы любые инициативы, запускаемые извне, опирались на долгосрочную локальную основу и взаимодействовали с местными партнерами, которые могут обеспечивать наличие политической воли и после окончания внешнего воздействия. Гражданское общество в целом играет важную роль в поддержании политической воли внутри общества.

Общественное доверие и прозрачность

Доверие граждан деятельности правительства по борьбе с коррупцией также имеет огромное значение и в значительной степени является результатом искренности воли политического руководства и его приверженности борьбе с коррупцией. В целях повышения общественного доверия необходимо регулярно информировать граждан о стратегических целях политики борьбы с коррупцией и осуществляемых программах. В то же время, они также должны быть проинформированы о функциях и деятельности органов, ответственных за борьбу с коррупцией, и других учреждений, осуществляющих антикоррупционные функции. Поддержание информированного государственно-частного диалога по вопросам, связанным с коррупцией, зарекомендовало себя как ключевой элемент успеха антикоррупционной деятельности¹⁸. В этой связи можно привести в качестве положительного примера Бюро по борьбе с серьезным мошенничеством Соединенного Королевства и антикоррупци-

17 См.: ОЭСР, Стамбульский план действий: прогресс и вызовы, Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии, 2008, стр. 16-17.

18 См. публикацию ОЭСР Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition, 2013, p. 33.

онные агентства Румынии¹⁹, которые публикуют свои отчеты в режиме он-лайн. Тем не менее, недостаточно только обеспечить прозрачность, большое значение также имеет вовлечение негосударственных участников.

Активное вовлечение ключевых заинтересованных сторон и повышение осведомленности граждан

Рекомендуется стимулировать ключевые заинтересованные стороны принимать участие и продвигать проекты, направленные на борьбу с коррупцией, показывая им позитивное воздействие таких инициатив. Повышение осведомленности о преимуществах реформ для тех, кого они непосредственно касаются (правительственных должностных лиц и негосударственных участников) должно стать составным элементом стратегий борьбы с коррупцией с тем, чтобы обеспечить их заинтересованность в этом вопросе и проложить путь для информированного сообщества граждан способных к плодотворному общественному участию²⁰.

2.5.2 Общая структура управления

Невозможно добиться желаемого эффекта в деле предупреждения коррупции, если неподкупность в государстве обеспечивается только посредством антикоррупционной политики и учреждений, ответственных за борьбу с коррупцией. Необходима более обширная структура управления, которая выступает за борьбу с коррупцией в публичном и частном секторе, а также за честность и неподкупность публичного сектора. Страны Северной Европы (в частности, Дания, Финляндия, Норвегия и Швеция), как правило, приводятся в качестве примеров положительного опыта, в целях иллюстрации важности системы надлежащего управления для предупреждения коррупции.

Прозрачность и подотчетность государственных услуг и публичного сектора в целом, являются ключевыми компонентами системы надлежащего управления. Они не только вносят вклад в предупреждение коррупции, но и, что более важно, способствуют повышению эффективности и справедливости государственных услуг и публичного сектора в целом.

Аналогичным образом, уважение принципа верховенства

права является важнейшей предпосылкой не только эффективной борьбы с коррупцией, но в целом эффективного функционирования государства. Препятствия для мер борьбы с коррупцией, вызванные отсутствием системы верховенства права, указаны в ряде отчетов об оценке СИГМА 2011 года²¹, в которых отмечается, что, несмотря на укрепление верховенства права в регионе, в некоторых странах все еще существуют значительные недостатки. Последние отчеты СИГМА (2013) показывают, однако, что некоторые страны добились определенного прогресса в реформах, направленных на обеспечение верховенства права. Например, в Сербии, борьба с коррупцией путем совершенствования законодательства остается одним из приоритетов политики²².

2.6 Выводы

Борьба с коррупцией является сложной междисциплинарной задачей, которая должна решаться на основе всеобъемлющего и долгосрочного стратегического подхода, включающего как предупредительные, так и репрессивные меры. Для успешности стратегии необходима сильная политическая воля. Стратегия также должна получить национальную поддержку всех ключевых заинтересованных сторон, основываться на знании местных условий и специфических требований и быть стратегическим приоритетом. Необходимо разработать сильный координационный механизм для контроля разработки стратегии и процесса ее осуществления. После разработки стратегии она должна регулярно контролироваться и оцениваться на местном уровне. Международные процессы обзора должны лишь дополнять национальные, а не заменять их. Выводы национальных механизмов обзора могут далее включаться в международные механизмы мониторинга. В то время, как международные механизмы мониторинга оценивают широкий спектр стандартов, национальные процессы оценки могут быть направлены на национальные приоритеты.

19 В Румынии действует три антикоррупционных органа. Для получения более детальной информации см.: www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/romania_2012.

20 ОЭСР и ОБСЕ. Материалы экспертного семинара «Обучение по вопросам антикоррупционной политики, честности и неподкупности», 2011; доступно по адресу: <http://www.oecd.org/corruption/acn/47912383.pdf>

21 Доступно по адресу: www.sigmaxweb.org/publications/sigmaassessmentreports.htm

22 См., например: СИГМА, Оценочный отчет по Сербии (2013), и Совместный отчет Европейской Комиссии по прогрессу Сербии (JOIN(2013)), доступно по адресу: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/sr_spring_report_2013_en.pdf

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Council of Europe, *Resolution (97) 24 On the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption*, 1997 [pdf]. Available from http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf
2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1)*, 2009, Global Forum on Public Governance [pdf]. Available from [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)
3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges 2009-2013*, 2013, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia [website]. Available from http://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-eastern-europe-and-central-asia_9789264201903-en
4. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Strategic Approaches to Corruption Prevention in the OSCE Region*, Review Report on the Implementation of OSCE Commitments (*EEFGAL/20/12*), 2012 [pdf]. Available from <http://www.osce.org/eea/93468?download=true>
5. Pope, J., Transparency International, *Confronting Corruption: the Elements of a National Integrity System*, 2000 [website]. Available from <http://archive.transparency.org/publications/publications/sourcebook2000>
6. Transparency International, Anti-Corruption Helpdesk, *Examples of National Anti-corruption Strategies*, 2013 [pdf]. Available from http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Good_practices_in_anti-corruption_strategy.pdf
7. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, 2009 [website]. Available from www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html
8. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Guidance Note – UNCAC Self-Assessments: Going Beyond the Minimum*, 2011 [website]. Available from www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/guidance-note---uncac-self-assessments-going-beyond-the-minimum.html
9. McCusker, R., Australian Institute of Criminology, Technical and Background Paper, No. 23, *Review of anti-corruption strategies*, 2006 [pdf]. Available from <http://www.aic.gov.au/documents/8/E/1/%7B8F179E8B-B998-4761-84B3-AD311D7D3EA8%7Dtbp023.pdf>

ГЛАВА 3

Антикоррупционные органы

СОДЕРЖАНИЕ

3.1	Международные документы	46
3.2	Правовая основа	49
3.2.1	Функции на основе мандата	49
3.2.2	Институциональная структура	50
3.3	Условия эффективности антикоррупционных учреждений	53
3.4	Обеспечение возможностей специализированного органа по проведению эффективных расследований	54
3.5	Оценка результатов работы	55
3.6	Выводы	55
	Библиография	56
<i>Вставка 3.1</i>	<i>Джакартские принципы для учреждений по борьбе с коррупцией</i>	48
<i>Вставка 3.2</i>	<i>Гонконгская независимая комиссия по борьбе с коррупцией</i>	51
<i>Вставка 3.3</i>	<i>Чем занимается специализированный антикоррупционный орган: руководство</i>	52

Антикоррупционные органы

С начала 1990-х годов, неуклонно возрастает признание того факта, что коррупция представляет реальную угрозу для экономического развития, социального благополучия, хорошо управляемых государственных учреждений, общественного доверия и политической стабильности. Страны приняли ряд глобальных и региональных конвенций, руководящих принципов, рекомендаций и деклараций по борьбе с коррупцией. Многие из них признают необходимость закрепления функций предупреждения и пресечения коррупции за специализированными органами.

В этой главе рассматриваются международные обязательства и стандарты, относящиеся к органам, занимающимся предупреждением, выявлением коррупции и правоохранительной деятельностью, различные подходы и модели, используемые в разных государствах, а также трудности, с которыми они

могут столкнуться в создании эффективных органов по борьбе с коррупцией. В ней также предлагаются некоторые решения и приводятся примеры положительного опыта, в основном из региона ОБСЕ.

3.1 Международные документы

Совет Европы (СЕ) играет ведущую роль в продвижении концепции антикоррупционного учреждения с помощью *Двадцати руководящих принципов борьбы с коррупцией* (1997), которые включают два принципа, касающиеся антикоррупционных органов (принципы 3 и 7)¹. Вскоре после этого, в 1999 году была разработана *Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию*, отражающая многие из Руководящих принципов, включая положения о специализированных органах по борьбе с коррупцией (статья 20)². На глобальном уровне за этими инициативами последовало принятие *Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции* (КООНПК) в 2003 году. Обе конвенции обязывают подписавшие государства обеспечить институциональную специализацию в области борьбы с коррупцией. В частности, КООНПК требует обеспечить существование:

- органа или органов, осуществляющих предупреждение коррупции (статья 6); и
- органа или органов или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных мер (статья 36).

Эти две статьи в совокупности поднимают ряд вопросов, которые каждое государство должно будет решать с точки зрения как типа учреждения (-ий) или институциональных составляющих для предупреждения коррупции, с одной стороны, так и для выявления,



Флаги шестой сессии Конференции государств-участников КООНПК, Санкт-Петербург, Россия, 2-6 ноября 2015 г.

1 См.: Совет Европы, Резолюция (97) 24 о Двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией (1997), доступно по адресу: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf

2 См.: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы, CETS № 173/99

СОВЕТ ЕВРОПЫ ДВАДЦАТЬ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Принцип 3

Гарантировать, чтобы те, кто отвечает за предупреждение, расследование, уголовное преследование и вынесение судебного решения в связи с коррупционными преступлениями, обладали независимостью и самостоятельностью, соответствующими их функциям, являлись свободными от ненадлежащего влияния и имели эффективные средства для собирания доказательств, защиты лиц, содействующим властям в борьбе с коррупцией, и сохранения конфиденциальности расследований.

Принцип 7

Содействовать специализации лиц или органов, отвечающих за борьбу с коррупцией, и обеспечивать их соответствующими средствами и обучением для выполнения своих задач.

Источник: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf

КОНВЕНЦИЯ ОБ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИЮ

Статья 20 – Специализированные органы

Каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения специализации соответствующих лиц или органов для борьбы с коррупцией. Им предоставляется необходимая независимость в соответствии с основополагающими принципами правовой системы Стороны, с тем чтобы они имели возможность

выполнять свои функции эффективно и без какого-либо неправомерного давления. Сторона обеспечивает, чтобы сотрудники таких органов проходили надлежащую подготовку и располагали адекватными финансовыми ресурсами для выполнения возложенных на них задач.

Источник: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

КОНВЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ

Статья 6. Орган или органы по предупреждению и противодействию коррупции

1. Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или, в надлежащих случаях, органов, осуществляющих предупреждение коррупции с помощью таких мер, как:
 - а) проведение политики, упомянутой в статье 5 настоящей Конвенции, и, в надлежащих случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики;
 - б) расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции.
2. Каждое Государство-участник обеспечивает органу или органам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи, 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. Следует обеспечить необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал, а также такую подготовку персонала, которая может потребоваться для выполнения возложенных на него функций.

3. Каждое Государство-участник сообщает Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций название и адрес органа или органов, которые могут оказывать другим Государствам-участникам содействие в разработке и осуществлении конкретных мер по предупреждению коррупции

Статья 36. Специализированные органы

Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или органов или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных мер. Такому органу или органам или лицам обеспечивается необходимая самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами правовой системы Государства-участника, с тем чтобы они могли выполнять свои функции эффективно и без какого-либо ненадлежащего влияния. Такие лица или сотрудники такого органа или органов должны обладать надлежащей квалификацией и ресурсами для выполнения своих задач.

Источник: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

Вставка 3.1 Джакартские принципы для учреждений по борьбе с коррупцией

Участники (Джакартской конференции):

1. *рекомендуют* следующие принципы для обеспечения независимости и эффективности антикоррупционных органов (АКО):

МАНДАТ: АКО должны иметь четкие мандаты для борьбы с коррупцией путем предупреждения, воспитания, пропаганды, расследования и преследования, действуя через одно учреждение или через несколько координированно функционирующих учреждений;

СОТРУДНИЧЕСТВО: АКО не должны функционировать изолированно. Они должны налаживать прочные рабочие отношения с государственными учреждениями, гражданским обществом, частным сектором и другими заинтересованными сторонами, включая международное сотрудничество;

ПОСТОЯНСТВО: в соответствии с основополагающими правовыми принципами, действующими в их странах, АКО должны учреждаться на основе надлежащей и стабильной правовой базы, такой как конституция или специальный закон, для обеспечения преемственности АКО;

НАЗНАЧЕНИЕ: руководители АКО должны назначаться в процессе, обеспечивающем их политическую непредвзятость, беспристрастность, нейтральность, добросовестность и компетентность;

ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ: в случае приостановления деятельности, увольнения, ухода в отставку, ухода на пенсию или прекращения срока полномочий все полномочия главы АКО должны передаваться по закону соответствующему должностному лицу в АКО в разумный срок до назначения нового главы АКО;

УВОЛЬНЕНИЕ: главы АКО должны пользоваться гарантией от увольнения и могут быть уволены только в установленном законом порядке, равнозначном порядку увольнения ключевого независимого высокопоставленного лица, особо охраняемого законом (например, председателя Верховного суда);

ЭТИЧНОЕ ПОВЕДЕНИЕ: АКО должны принять кодексы поведения, требующие обеспечения наивысших стандартов этического поведения от их сотрудников и строгого соблюдения режима;

ИММУНИТЕТ: главы и сотрудники АКО должны пользоваться иммунитетом от гражданской и уголовной юрисдикции за деяния, совершенные при исполнении ими своих функций. Главы и сотрудники АКО должны быть ограждены от злонамеренных гражданских и уголовных разбирательств;

ВОЗНАГРАЖДЕНИЕ: сотрудники АКО должны получать вознаграждение на уровне, который позволяет нанять достаточное количество квалифицированных специалистов;

КАДРОВЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ: АКО должны быть полномочны нанимать и увольнять свой собственный пер-

сонал в соответствии с внутренними четкими и транспарентными процедурами;

АДЕКВАТНЫЕ И ГАРАНТИРОВАННЫЕ РЕСУРСЫ:

АКО должны располагать достаточными финансовыми ресурсами для выполнения своих задач, с учетом бюджетных ресурсов, численности населения и территории страны. АКО должны иметь право на своевременное, плановое, гарантированное и адекватное получение ресурсов для постепенного наращивания потенциала, совершенствования своей деятельности и выполнения своего мандата;

ФИНАНСОВАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ: АКО должны получать бюджетные ассигнования, которые они могут в полном объеме расходовать и контролировать без ущерба для надлежащих стандартов учета и отчетности, и требований в отношении ревизии;

ВНУТРЕННЯЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ: АКО должны разработать и установить четкие правила и стандартные оперативные процедуры, включая надзорные и дисциплинарные механизмы, для сведения к минимуму возможности любых проступков и злоупотребления полномочиями;

ВНЕШНЯЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ: АКО должны строго придерживаться принципа верховенства права и быть подотчетны механизмам, установленным для недопущения злоупотребления властью;

ПУБЛИЧНАЯ ОТЧЕТНОСТЬ: АКО должны официально представлять общественности, не менее одного раза в год, отчет о своей деятельности;

СВЯЗИ И КОНТАКТЫ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ: АКО должны обеспечивать связь и контакты с общественностью на регулярной основе, с тем чтобы заручиться доверием общественности в отношении их независимости, справедливости и эффективности;

2. *призываем* АКО соблюдать вышеуказанные принципы в своих соответствующих учреждениях, странах и региональных сетях;
3. *призываем* АКО соблюдать эти принципы в целях оказания помощи представителям исполнительных и законодательных органов, сотрудникам системы уголовного правосудия и широкой общественности, с тем чтобы добиться более полного понимания и поддержки деятельности АКО при выполнении ими своих функций;
4. *призываем* а АКО обратиться с призывом к соответствующим правительствам и другим заинтересованным сторонам пропагандировать вышеуказанные принципы на международных форумах по борьбе с коррупцией;
5. *выражаем* признательность и благодарность индонезийской Комиссии по искоренению коррупции за проведение Международной конференции по принципам для антикоррупционных учреждений, при поддержке ПРООН и УНП ООН, позволившей обсудить и согласовать принципы для АКО.

Источник: адаптированный документ: https://digitallibrary.un.org/record/764571/files/A_68_717-RU.pdf

расследования и уголовного преследования коррупции, с другой стороны. Конкретные вопросы включают: следует ли создать специальный орган или органы, или достаточно обеспечить специализацию в рамках существующих учреждений; необходимо ли определить законодательный контекст, обеспечивающий соответствующие полномочия для деятельности в различных секторах; механизмы координации для реализации политики; меры по обеспечению функциональной независимости, прозрачности и подотчетности; меры по обеспечению соответствующего кадрового состава, гарантий занятости, бюджета и отчетности; и так далее³.

В ноябре 2013 года, в Панамской Декларации⁴, Международная ассоциация органов по борьбе с коррупцией признала «Джакартские принципы» относительно эффективных и независимых антикоррупционных учреждений. Конференция государств-участников КООНПК также подчеркивает важность обеспечения независимости органов по борьбе с коррупцией и в своей резолюции о предупреждении коррупции ссылается на те же принципы.⁵ В ноябре 2012 года на конференции, организованной Комиссией Индонезии по искоренению коррупции⁶, действующими и бывшими руководителями антикоррупционных органов, а также экспертами по борьбе с коррупцией со всего мира были приняты «Джакартские принципы». *Джакартское заявление о принципах для учреждений по борьбе с коррупцией* устанавливает 16 принципов в целях определения значения независимости для того, чтобы укрепить антикоррупционные органы во всем мире (см вставку 3.1).

Дополнительного рассмотрения требует вопрос о том, должен ли орган, уполномоченный проводить расследование, обладать также полномочиями уголовного преследования, или функциями уголовного преследования должно быть наделено иное учреждение, чем то, которое осуществляет расследование. Каждая страна должна самостоятельно решать, какие институциональные меры наиболее удовлетворяют ее потребности. Нет единого, готового ответа, применимого ко всем странам. Вне зависимости от способа

их организации, органы расследования и уголовного преследования должны обладать необходимой независимостью от исполнительной власти, с тем чтобы они могли выполнять свои функции эффективно и без какого-либо ненадлежащего влияния.

Действительно, целый ряд различных институциональных мер могут служить одной и той же цели, и в регионе ОБСЕ также существуют различные типы структур по борьбе с коррупцией. Они варьируются от учреждений с превентивными функциями до специализированных правоохранительных органов, отделенных или интегрированных в существующие прокурорские или полицейские структуры; многоцелевых ведомств, ответственных за предупреждение, расследование, координацию и связи с общественностью. Одним из первых, и до сих пор наиболее известных, специализированных многоцелевых органов является Гонконгская независимая комиссия по борьбе с коррупцией (НКБК) (подробнее см. вставку 3.2). Ряд других стран, в том числе некоторые балтийские государства и государства Центральной Европы,⁷ создали аналогичные многофункциональные специализированные органы по борьбе с коррупцией. В других странах такие органы интегрированы в существующие структуры, как, например, в странах Западной и Северной Европы, где задачи антикоррупционных органов выполняются множеством существующих институтов и структур, таких, как полиция и прокурорские службы или комиссии гражданской службы. Эти модели будут рассмотрены более подробно в следующих разделах.

ОБСЕ также признала важность предупреждения и борьбы с коррупцией и с 2004 года активно поддерживает программы, направленные на укрепление системы управления государственных учреждений и развитие эффективных органов по борьбе с коррупцией в государствах-участниках.

3.2 Правовая основа

3.2.1 Функции на основе мандата

Борьба с коррупцией связана со множеством задач, как следствие, антикоррупционные органы имеют широкий «портфель» осуществляемых видов деятельности, которые, в частности, могут включать: разработку и координацию политики по борьбе с коррупцией; проведение исследований и анализа; деятельность по связям с общественностью, в том числе повышение

3 См.: УНП ООН, Техническое руководство по осуществлению Конвенции ООН против коррупции, 2009, стр. 8, доступно по адресу: www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf

4 См.: Конференция государств-участников Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, Панамская декларация, 2013, SAC/COSP/2013/CRP9, Доступно по адресу: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1388018e.pdf>

5 См. Конференция государств-участников Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, Резолюция 5/4 Мероприятия по осуществлению Марракешской декларации по предупреждению коррупции, 2013, доступно по адресу: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1400565r.pdf>

6 См.: УНП ООН, Джакартское заявление о принципах для учреждений по борьбе с коррупцией, 2012, доступно по адресу: http://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf

7 Бюро по борьбе и предупреждению коррупции (KNAB) в Латвии, Специальная служба расследований Литовской Республики и Центральное антикоррупционное бюро Польши

уровня информированности; мониторинг и координация осуществления антикоррупционных стратегий и планов действий и оценки их воздействия; а также расследование и уголовное преследование по делам о коррупции (более подробно о задачах см. вставку 3.3).

Для выполнения этих функций, органу или органам необходимы соответствующие полномочия, а также формально оговоренные законом некоторые ключевые функции. *Техническое руководство по осуществлению Конвенции ООН против коррупции*, разработанное УНП ООН, определяет некоторые элементы, которые такая законодательная структура может включать:

- наделение органа или органов законными полномочиями, необходимыми для разработки политики и практики, изложенных в Конвенции;
- предоставление возможности органу публиковать руководства по разработке кодексов поведения и рекомендаций по законодательным вопросам;
- в случае наделения полномочиями на проведение расследований, предоставление возможности органу начинать расследование по своей собственной инициативе, наделив орган полномочиями, необходимыми для получения документации, информации, свидетельских показаний или других доказательств;
- обеспечение обмена информацией с соответствующими органами, осуществляющими деятельность по противодействию коррупции;
- обеспечение надлежащей самостоятельности для выполнения своих функций и обеспечение защиты сотрудников органа от гражданских исков при добросовестном исполнении ими своих обязанностей;
- обеспечение надлежащих уровней ответственности и отчетности, обеспечение надлежащего руководства органом и надлежащего объема ресурсов⁸.

3.2.2 Институциональная структура

Общепризнанно, что существует три типа специализированных учреждений по борьбе с коррупцией:

- *Многофункциональная модель*
- *Правоохранительная модель*
- *Превентивные органы*⁹

Границы между этими моделями нельзя назвать твердыми и безоговорочными; например, такие виды деятельности, как проверка деклараций активов или

рассмотрение жалоб о предполагаемых коллизиях интересов можно рассматривать в качестве профилактических мероприятий, хотя они часто граничат или непосредственно связаны со следственными действиями.

Многофункциональная модель:

Антикоррупционные учреждения, наделенные как превентивными, так и правоохранительными полномочиями

Некоторые страны создали «многофункциональные» учреждения по борьбе с коррупцией, которые выполняют функции предупреждения коррупции, государственного обучения и поддержки, а также расследования случаев коррупции (по аналогии с Гонконгской моделью, представленной выше); уголовное преследование же в большинстве случаев является отдельной функцией. При выборе такой модели важно, чтобы усилия по борьбе с коррупцией не ограничивались одним учреждением, а привлекались и другие органы государственной власти, ответственные за обеспечение эффективного осуществления и применения политики борьбы с коррупцией.

Специализированные отделы или учреждения наделенные полицейскими или прокурорскими функциями

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ специализированные подразделения с правоохранительными полномочиями институционально интегрированы в существующие полицейские или прокурорские структуры. Некоторые из них выполняют превентивные, исследовательские и координационные задачи, которые выходят за рамки только правоохранительных аспектов борьбы с коррупцией. Другие могут быть наделены более узким мандатом выявления и расследования коррупции в правоохранительных органах. Есть также примеры новых, «самостоятельных» учреждений с правоохранительными полномочиями расследования и уголовного преследования коррупции (Азербайджан, Хорватия, Румыния).

Учреждения ответственные за предупреждение и координацию

Такая модель учреждения по антикоррупционной политике и предупреждению коррупции является наиболее неоднородной, поскольку она включает в себя большое разнообразие организационных структур с различными степенями независимости и способами построения. ОЭСР разбивает эту модель на три категории¹⁰:

- *межведомственные антикоррупционные координационные советы*: такие советы, как правило, явля-

⁸ Для более детального раскрытия содержания элементов см. *Техническое руководство по осуществлению КООНПК*, 2009, стр. 10

⁹ См.: ОЭСР, *Специализированные антикоррупционные учреждения: обзор моделей*. Второе издание, 2013.

¹⁰ Там же, стр. 40-42

Вставка 3.2 Гонконгская независимая комиссия по борьбе с коррупцией

Гонконгская независимая комиссия по борьбе с коррупцией (НКБК) (www.icac.org.hk) была создана в 1974 году и является одним из наиболее известных антикоррупционных учреждений. Она также является агентством с самым обширным кадровым составом, насчитывающим около 1200 человек. Комиссия реализует явно выраженный трехаспектный подход к противодействию коррупции:

- i. преследование случаев коррупции с помощью эффективного выявления и расследования: осуществляется неустанный и профессиональный отслеживание соблюдения антикоррупционных законов, что делает коррупцию высокорискованным преступлением;
- ii. ликвидация условий, способствующих коррупции, путем внедрения практики противодействия коррупции;
- iii. образовательная работа среди населения с целью разъяснения вреда, причиняемого коррупцией, и укрепления поддержки со стороны общественности в борьбе с коррупцией.

Комиссия представляет собой многофункциональное учреждение, в мандат которого входит, расследование, предупреждение и образование. Она наделена широкими следственными полномочиями, такими как арест, проведение обыска и выемки, доступ к финансовой информации и конфискация активов любого лица, которое занимает оплачиваемую должность в правительственных структурах. В его задачи также входит предупреждение подкупа и коррупции и незаконного проведения выборов.

Организационная структура НКБК включает Бюро Председателя Комиссии и три департамента – операций, предупреждения коррупции и связей с общественностью.

НКБК является независимой от государственных органов, других правоохранительных органов и прокурорской службы. Она подотчетна в своей работе четырем независимым совещательным комитетам, в которые входят лидеры местного сообщества и граждане, назначенные Главным секретарем Специального административного района Гонконга.

Для того, чтобы модель работы НКБК действовала, важно обеспечить, чтобы учреждение было функционально независимым, надлежаще обеспеченным ресурсами, а судебная система была достаточно независимой и эффективной. В некоторых государствах данная модель оказалась неуспешной именно из-за недостатка независимости, ресурсов и содействия со стороны других учреждений. Таким образом важно, чтобы каждое государство оценивало свои собственные потребности и обстановку, и приходило к принятию специализированных, а не готовых «серийных» решений, которые могут не сработать в местных условиях.

Источник: ОЭСР, Специализированные антикоррупционные учреждения: обзор моделей: Второе издание, 2013, и Обзорный доклад по имплементации обязательств ОБСЕ «Стратегические подходы ОБСЕ по предупреждению коррупции», 2012.

Структура Гонконгской независимой комиссии по борьбе с коррупцией



Источник: www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html

Вставка 3.3 Чем занимается специализированный антикоррупционный орган: руководство

Борьба с коррупцией представляет собой сложную задачу и включает различные дисциплины и функции. Таким образом, рассматривая возможность создания или укрепления специализированных антикоррупционных органов, странам, прежде всего, необходимо учитывать, что они могут быть наделены некоторыми или всеми из указанных ниже антикоррупционных функций:

1. *Разработка политики, исследования, мониторинг и координация.* Эти функции включают исследование тенденций и уровней распространения коррупции, а также оценку эффективности антикоррупционных мер. Выработка и координация политики в сфере борьбы с коррупцией включает в себя разработку стратегии и планов действий по борьбе с коррупцией, а также мониторинг и координацию хода их осуществления. Еще одна важная функция состоит в том, чтобы выступать в качестве координационного центра для международного сотрудничества.
2. *Предупреждение коррупции в публичном секторе.* – Основным акцентом в данной работе является содействие честности и неподкупности, а также прозрачности деятельности государственных учреждений. Это включает разработку и внедрение специальных мер, касающихся правил и ограничений, относящихся к государственной службе, а также осуществление руководства и принудительной реализации. Если говорить более конкретно, то к этим функциям могут относиться предупреждение коллизии интересов, декларирование активов публичных должностных лиц, включая их проверку и обеспечение доступа общественности к ним. Наконец, функции по предупреждению могут быть нацелены на поощрение прозрачности и подотчетности публичного сектора, в том числе в части поощрения открытого доступа общественности к информации. В сферу компетенции может также входить обеспечение эффективного контроля финансирования деятельности политических партий.
3. *Образовательная и просветительская функция.* Эта область деятельности включает в себя выработку и проведение образовательных программ

для населения, академических учреждений и государственных служащих: организацию кампаний по информированию общественности, работу со средствами массовой информации, неправительственными организациями, бизнес-сообществом и населением в целом.

4. *Расследование и уголовное преследование.* Данные функции направлены на совершенствование законодательства в сфере эффективного уголовного преследования коррупции, в том числе разработка сдерживающих санкций за любые проявления коррупции. Кроме того, они нацелены на обеспечение эффективного применения законодательства на всех стадиях уголовного производства, включая выявление, расследование, уголовное преследование и вынесение судебного решения по делу. В данном случае необходимо обеспечить однозначное разграничение уголовного и дисциплинарного / административного производства. Данная компетенция также должна включать надзор за межведомственным сотрудничеством, обмен информацией по конкретным делам, и передачу информации по собственной инициативе (как между самими правоохранительными органами, так и с аудиторскими, налоговыми и таможенными органами, банковским сектором, подразделениями финансовой разведки (ПФР), лицами, ответственными за государственные закупки, органами безопасности и др.). Эти функции также включают в себя деятельность в качестве координационного центра для запросов о взаимной правовой помощи и выдаче. Достаточно часто они могут включать разведывательные возможности, в том числе ведение специальных баз данных. Сбор, анализ и предоставление статистических данных правоохранительных органов по делам о правонарушениях, связанных с коррупцией, выступает еще одной важной функцией, которая будет находиться в рамках данного направления деятельности во многих государствах.

Источник: ОЭСР, Специализированные антикоррупционные учреждения: обзор моделей, Второе издание, Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии, 2013.

ются коллегиальными органами, объединяющими представителей различных правительственных учреждений и министерств, а также, зачастую, гражданское общество, с целью координации усилий по проведению антикоррупционных реформ, в частности, посредством их ведущей роли в разработке национальной антикоррупционной стратегии и плана действий и контроле их осуществления.

- *специализированные органы по предупреждению коррупции* создаются непосредственно для осуществления деятельности по предупреждению

коррупции. Такая деятельность может включать координацию стратегий борьбы с коррупцией; исследования коррупции; оценки риска коррупции и руководство для государственных учреждений по предупреждению коррупции; повышение уровня информированности общественности, образование и подготовку кадров по борьбе с коррупцией; управление и контроль коллизии интересов; декларация активов; финансирование политических партий; лоббирование; оценка законов или законопроектов на предмет коррупционных рисков.



Слева направо Вук Жугич, Представитель Республики Сербия при ОБСЕ, Радомир Ильич, Государственный секретарь, Министерство юстиции Сербии, и Драго Кос, Председатель Рабочей группы ОЭСР по подкупу, на Сессии по рассмотрению выполнения, посвященного экономико-экологическому измерению ОБСЕ, Вена, 19 октября 2015 года

– *государственные учреждения, которые способствуют предупреждению коррупции в рамках своих обязанностей*, таких как государственный аудит, государственные закупки, налогообложение, деятельность комиссий по делам государственной службы, комиссий по этике, органов по обеспечению честности и неподкупности, центральных избирательных комиссий, а также бизнес-омбудсменов.

3.3 Условия эффективности антикоррупционных учреждений

Статус, сферы компетенции и институциональное устройство антикоррупционного органа или органов могут и должны быть различны для каждой страны, чтобы обеспечить отражение местного политического, экономического и социального контекста. Институциональная структура должна учитывать наличие и роль других органов в предупреждении или борьбе с коррупцией. Основные институциональные предпосылки определены ниже:

• **Независимость и беспристрастность**

Институциональная, а также организационная структура органа по борьбе с коррупцией должны способствовать независимому и беспристрастному функци-

онированию и защищать персонал от возможных репрессий или страха репрессий. В большинстве стран органы прокуратуры, полицейские органы и учреждения исполнительной власти, как правило, находятся в структуре правительства – в ведении конкретного министра, главы правительства или главы государства, или же подотчетны парламенту. Однако важно, чтобы они обладали функциональной автономией, что позволяет работать без ненадлежащего влияния или вмешательства со стороны других органов.

• **Ответственность, честность и неподкупность**

Как уже отмечалось ранее, функциональная независимость антикоррупционных органов играет важную роль, тем не менее, эти органы должны нести ответственность за свои действия. Большое значение имеет также установление надлежащего внутреннего и внешнего контроля за их деятельностью, что служит гарантией неподкупности и надлежащего осуществления своих функций, а также защищает органы от подозрений в ненадлежащем поведении, которые могут быть использованы против них противниками антикоррупционной кампании. Механизмы подотчетности в большинстве стран предусматривают, что антикоррупционные органы как и иные учреждения должны регулярно готовить публичные отчеты о деятельности

• **Финансовые и человеческие ресурсы**

Нельзя недооценивать важность адекватных финансовых и материальных ресурсов для обеспечения эффективности и результативности деятельности ан-

тикоррупционных учреждений. Доступные средства для усилий по борьбе с коррупцией должны быть соизмеримы с размерами учреждения и общими целями деятельности. Наличие достаточных и адекватных человеческих ресурсов и их стабильность является еще одним ключевым условием для выполнения органом по борьбе с коррупцией своих функций.

· Прием на работу, назначение на должность и подготовка членов руководства и персонала

Наконец, процедуры приема на работу, а также назначения на должность сотрудников антикоррупционных органов должны регулироваться и осуществляться в условиях прозрачности, с тем чтобы не подорвать общественное доверие. Регулярное обучение персонала также имеет принципиальное значение, не только из-за сложности преступлений, которые может потребоваться расследовать учреждению, но и с точки зрения объема знаний и опыта, необходимых для осуществления превентивных мер. Европейские партнеры по борьбе с коррупцией (ЕРАС) и Европейская контактная сеть по борьбе с коррупцией (ЕАСН) выработали единые Стандарты для антикоррупционного органа с целью содействия прозрачности и независимости деятельности. Десять основополагающих стандартов включают: верховенство права, независимость, подотчетность, честность и беспристрастность, доступность, прозрачность и конфиденциальность, ресурсы, подбор персонала, карьера и обучение, сотрудничество, и всеобъемлющий подход к предупреждению и борьбе с коррупцией. Эти стандарты носят характер рекомендаций и не являются юридически обязательными. Они также соответствуют международным конвенциям и правовым документам¹¹.

3.4 Обеспечение возможностей специализированного органа по проведению эффективных расследований

Для эффективного расследования коррупции со стороны органов, которые обладают следственными полномочиями, существует несколько предпосылок¹²:

¹¹ См.: Европейские партнеры по борьбе с коррупцией / Европейская контактная сеть по борьбе с коррупцией (ЕРАС/ЕАСН), Стандарты для антикоррупционного органа, 2011, Принципы надзора за политикой, 2011, доступные по адресу: <http://www.epac.at/downloads/recommendations>

¹² См.: Выступление Квок Ман-вай, SBS, IDS, Приглашенный профессор Национального прокурорского колледжа КНР, бывший руководитель по операциям, НКБК, Гонконг «Деятельность Гонконгской независимой комиссии по борьбе с коррупцией (НКБК) и ее методы расследования», LAWASIA Токійская конференция, 2003, Токио, Япония. Доступно по адресу: http://www.kwok-manwai.com/Speeches/UNAFEL-Lawasia_conference_speech.html

– *Независимость*: коррупционные расследования могут быть политически чувствительны и неудобны для правительства или в целом для некоторых властных интересов. Расследование может быть эффективным только тогда, когда оно действительно независимо или, по меньшей мере, свободно от недопустимого вмешательства. Обеспечение соответствующей независимости может показать наличие в стране реальной политической воли для борьбы с коррупцией.

– *Адекватные следственные полномочия*: исходя из того, что коррупция, как правило, представляет собой скрытое преступление не имеющее непосредственной жертвы, которое имеет место во многих видах деятельности, включая деловые операции, государственные закупки, политическое финансирование, приватизацию, его достаточно сложно расследовать, что обуславливает необходимость в адекватных следственных полномочиях. К примеру, Гонконгский НКБК имеет широкие следственные полномочия, такие как право проверять банковские счета, требовать от подозреваемых декларирования своих активов, требовать от свидетелей дачи показаний под присягой, удерживать имущество, предположительно полученное в результате коррупции, и проездные документы подозреваемых, чтобы предотвратить их бегство из страны. С такими широкими полномочиями, должны существовать сдержки и противовесы в целях предотвращения злоупотреблений, и для сохранения доверия и общественной поддержки. Многим странам, участвующим в первом оценочном раунде Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) было рекомендовано увеличить доступность специальных методов расследования преступлений, связанных с коррупцией (подкуп в публичном и частном секторе, злоупотребление влиянием в корыстных целях и т.д.): перехват сообщений и электронное наблюдение, а также контролируемые поставки (незаконных платежей), и - в более серьезных случаях - агентурные операции. Использование этих средств должно осуществляться в соответствии с принципом верховенства права и демократическими принципами (правовой базы для решения, пропорциональности, санкционирования судебной властью и т.д.). То же самое касается доступа к информации, находящейся у финансовых и других учреждений, а также государственных органов.

– *Достаточные средства и ресурсы*: расследование и уголовное преследование коррупции может быть весьма длительной и требующей значительных ресурсов задачей, особенно при работе с корруп-

ционными делами, затрагивающими несколько юрисдикций. ГРЕКО часто рекомендует улучшить правовые, финансовые, человеческие и другие средства, доступные для лиц, занимающихся делами о коррупции. В некоторых случаях также было ясно, что низкая заработная плата не позволяет сохранить или привлечь надлежащие кадры, что может оказать неблагоприятное воздействие на уровень неподкупности внутри самих государственных органов.

- **Конфиденциальность:** важным является обеспечение конфиденциальности расследования и уголовного преследования коррупции для достижения их эффективности, уменьшения возможности вмешательства и уважения презумпции невиновности.
- **Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь:** многие сложные случаи коррупции являются трансграничными; большое значение поэтому имеет доступность международной помощи в целях, в числе прочего, отслеживания денежных потоков, обыска и изъятия, обнаружения свидетелей и подозреваемых, наблюдения, обмена оперативными данными.
- **Профессионализм:** правильное и постоянное обучение следователей является ключевым фактором и обеспечивает высокопрофессиональный уровень расследований. Большое значение имеет также наличие знания и опыта в области финансового расследования, анализа и судебной экспертизы.

3.5 Оценка результатов работы

Оценка эффективности антикоррупционных органов является сложной задачей. Результаты их работы должны оцениваться согласно тщательно разработанным количественным (например, статистические данные об уголовных производствах, данные опросов) и качественным показателям (например, экспертные оценки), вытекающих из функций, которые данный орган осуществляет. Статистические данные (например, количество жалоб, расследований и уголовных разбирательств - начатых и завершенных, приговоров, административных распоряжений, выпущенных методических указаний и рекомендаций, разработанных или пересмотренных законов и подзаконных актов) являются объективными показателями, которые дают ценную информацию. Тем не менее, к таким данным надо относиться с осторожностью: взятые сами по себе, они дают недостаточно информации о качестве

результатов правосудия, об управлении, а также о фактическом влиянии их работы в плане образования, повышения осведомленности и, например, для определения достигают ли правоохранительные органы значительных результатов по делам. Таким образом, количественные и качественные показатели, в том числе статистические данные, должны быть дополнены регулярными национальными мониторингом и оценкой. Они, в свою очередь, могут быть дополнены результатами оценок, проводимых международными организациями, такими, как ГРЕКО, Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом и Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии¹³.

Интересный доклад *о мониторинге и оценке антикоррупционных агентств* был опубликован в 2011 году Антикоррупционным ресурсным центром U4¹⁴. Этот отчет особо подчеркивает важность усовершенствования оценок (состав оценивающей группы, методологические вопросы, бюджетные и финансовые аспекты) и проведения оценки воздействия, а также излагает существенные аспекты в отношении показателей деятельности.

3.6 Выводы

Для эффективности предупреждения коррупции, ее расследования, уголовного преследования и вынесения судебного решения, страны должны иметь соответствующее законодательство, организационные, человеческие и финансовые ресурсы, и применять их на практике. Международные инструменты, такие как КООНПК, требуют от государств разработать или обеспечить согласованную политику предупреждения коррупции, наряду с надлежащей специализацией, с целью обеспечения эффективного расследования и уголовного преследования коррупции, будь то посредством специализированного органа или в рамках существующих правоохранительных органов. Прежде чем принять решение о типе создаваемого учреждения (ий), страны должны тщательно проанализировать национальный контекст.

Существуют три основные модели антикоррупционных органов, которые могут служить в качестве руководства: многофункциональные учреждения, ответственные за предупреждение, расследование,

¹³ Настоящий раздел представляет собой адаптацию публикации ОЭСР / Сети по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии «Специализированные антикоррупционные учреждения: обзор моделей», 2006, стр.8.

¹⁴ См.: Johnson, J., Hechler, H., De Sousa, L., Mathisen, H., How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators, 2011, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Issue 2011:8

координацию и связи с общественностью; специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией в рамках существующих прокурорских и полицейских структур; и органы, ответственные за предупреждение и координацию. Все они имеют свои сильные и слабые стороны. В целях обеспечения эффективного реагирования на коррупцию, важно обеспечить, чтобы как предупреждение коррупции, так и правоохранительная деятельность, то есть расследование и уголовное преследование, осуществлялись способными это делать должным образом, владеющими достаточными ресурсами и функционально независимыми органами. Для эффективного функционирования им также необходимы некоторые

важные предпосылки, такие как достаточная политическая воля и ресурсы; независимость и надлежащие полномочия для выполнения возложенных функций; беспристрастность, честность и профессионализм сотрудников, прозрачность и подотчетность деятельности¹⁵. После того, как учреждение будет создано, его деятельность должна регулярно контролироваться с помощью установленной системы оценки эффективности, включая обратную связь со стороны гражданского общества.

¹⁵ Для получения дополнительной информации об антикоррупционных органах см. также веб-сайт УНП ООН <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/preventiveanti-corruption-bodies.html> и веб-сайт Инициативы антикоррупционных учреждений www.aauthorities.org.

Библиография

1. European Partners Against Corruption/European contact-point network against corruption (EPAC/EACN), *Anti-Corruption Authority Standards and Police Oversight Principles*, 2011 [website]. Available from <http://www.epac.at/downloads/recommendations>
2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*, 2013 [website]. Available from <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>
3. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Strategic Approaches to Corruption Prevention in the OSCE Region*, Review Report on the Implementation of OSCE Commitments, 2012 [pdf]. Available from <http://www.osce.org/eea/93468?download=true>
4. Transparency International, *Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe*, 2012 [pdf]. Available from http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/TI_Corruption-Risks-in-Europe.pdf
5. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), *Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies*, 2012 [pdf]. Available from http://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf
6. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), Conference of States Parties to the UN Convention against Corruption, *Panama Declaration*, 2013 [pdf]. Available from <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1388018e.pdf>
7. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), Conference of States Parties to the UN Convention against Corruption, *Resolution 5/4 Follow-up to the Marrakech Declaration on the prevention of Corruption*, 2013 [pdf]. Available from <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1401171e.pdf>
8. Johnson, J., Hechler, H., De Sousa, L., Mathisen, H., *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Issue 2011:8, 2011 [website]. Available from <http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2/>

ГЛАВА 4

Честность и неподкупность в сфере управления публичным сектором

СОДЕРЖАНИЕ

4.1	Международные инструменты и региональные инициативы	58
4.2	Общие вопросы, касающиеся честности и неподкупности публичного сектора	60
4.3	Руководящие принципы для государственных служащих и должностных лиц	61
4.4	Предпосылки для честности и неподкупности в государственном управлении	62
4.5	Прием на работу и продвижение по службе персонала	63
4.6	Оценка рисков и управление персоналом	64
4.7	Доступ к информации	66
	Библиография	67
	<i>Диаграмма 4.1 Инструменты управления честностью и неподкупностью</i>	62

ГЛАВА 4

Честность и неподкупность в сфере управления публичным сектором

Во второй главе подчеркивается, что борьба с коррупцией должна быть основана не только на карательных мерах, но и на всеобъемлющей стратегии осуществления и поддержания честности и неподкупности в общественной жизни. Эта глава основывается на вышеупомянутой концепции, выделяя сферы, требующие вмешательства, для обеспечения честности и неподкупности публичного сектора¹ и, тем самым, обеспечивая доверие к правительству, надлежащее управление государственными ресурсами и предупреждение коррупции. В нем также подчеркивается роль основополагающих принципов государственной службы и высшего руководства, с тем чтобы их деятельность воспринималась как честная, неподкупная и профессиональная. В главе рассматривается оценка рисков государственных секторов и функций для определения их уязвимости к коррупции, и меры, которые могут быть предприняты для уменьшения этих рисков. Внимание уделяется также роли приема на работу и назначения на должность персонала в процессе создания государственной службы, которая служит общественным интересам.

4.1 Международные инструменты и региональные инициативы

В последние два десятилетия все чаще в центре внимания оказываются вопросы честности и неподкупности публичного сектора.

¹ Определение «публичный сектор» может отличаться в зависимости от страны и организации. Обычно этот термин относится к национальным, региональным и местным органам власти; институциональным единицам, контролируемым государственными органами; и их сотрудникам. Она состоит из трех ветвей власти: исполнительной, законодательной и судебной



Изображение, которое иллюстрирует основные вопросы, связанные с предупреждением коррупции и построением честности и неподкупности

Глава II Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК) содержит несколько положений, касающихся различных аспектов честности и неподкупности публичного сектора. Статья 7 (4) затрагивает предотвращение коллизий интересов. Тот же вопрос рассматривается в Статье 8, содержащей также положения о (I) кодексах поведения государственных служащих (не делается никакого различия между избираемыми и не избираемыми должностными лицами) и (II) деклараций активов. Предмет деклараций активов рассматривается также в статье 52 (5) в контексте возвращения активов. Статьи 9, 10, 11 и 13 касаются государственных закупок и управления государственными финансами, публичной отчетности, честности и неподкупности судебной системы и участием гражданского общества в предупреждении и борьбе с коррупцией. ОЭСР была одной из первых организаций, тщательно изучивших

и выявивших предпосылки и необходимые меры для достижения честности и неподкупности публичного сектора². Организация оказала содействие разработке стандартов для кодексов поведения и этики, коллизии интересов и регулирования режимов декларирования активов.

Совет Европы также обратился к вопросу о честности и неподкупности государственного управления, касающемуся, в частности, прозрачности процесса принятия решений, что подчеркивается в Двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией. В 2000 году, Комитет министров Совета Европы опубликовал всеобъемлющие рекомендации о кодексах поведения для публичных должностных лиц, включающие, помимо прочего, положения об управлении коллизией интересов и декларациях активов, а также о подарках, полученных при исполнении служебных обязанностей³. Комитет министров утвердил также ряд рекомендаций по содействию честности и неподкупности и эффективности работы судебных и правоохранительных органов.

Различные правовые документы и стандарты Совета Европы подвергаются мониторингу со стороны Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО). Группа была вовлечена в анализ обеспечения честности и неподкупности публичного сектора (второй раунд оценки, 2003-2005), оценку прозрачности финансирования политических партий (третий раунд оценки, 2007-2011) и изучение предупреждения коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров (четвертый раунд оценки, с 2012 года).

В рамках своей работы по надлежащему управлению ОБСЕ также обращается к вопросам честности и неподкупности, связанным с политической и судебной системами. Учитывая свою давнюю и несколько уникальную миссию наблюдателя за выборами, ОБСЕ фактически взяла на себя ведущую роль в анализе и оценке вопросов, связанных с выборами, таких как, например, политическое финансирование.

Основная группа экспертов по вопросам регулирования политических партий⁴, созданная в 2011 году, еще больше подняла авторитет ОБСЕ в этой сфере. Более того, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ играет активную роль в вопросе о честности и неподкупности публичного



сектора, и, например, совместно с Исследовательской группой “Минерва” Института Макса Планка в Гейдельберге⁵, подготовило проект рекомендаций о вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии. БДИПЧ опубликовало также исследование «Профессиональные и этические стандарты для парламентариев»⁶.

Глобальные и региональные усилия по повышению честности и неподкупности публичного сектора получили дополнительный импульс посредством таких инициатив, как Партнерство “Открытое правительство”⁷, запущенное в 2011 году.

Неправительственные организации, такие как Трансперенси Интернешнл, также активно содействуют честности и неподкупности публичного сектора. Сохраняющиеся недостатки в сфере честности и неподкупности публичного сектора на национальном уровне показаны, например, в оценке антикоррупционной политики и учреждений по борьбе с коррупцией, проведенной в 25 европейских государствах

2 См., например, Справочный документ ОЭСР «Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation», GOV/PGC/GF (2009)1, Глобальный форум по публичному управлению. Доступно по адресу: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?docLanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?docLanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)

3 См.: Совет Европы, Рекомендация №.R (2000) 10 Комитета Министров государствам-членам о кодексах поведения для публичных должностных лиц, 2000. Доступно по адресу: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

4 См.: www.osce.org/odihr/83683

5 См.: ОБСЕ/БДИПЧ, Киевские рекомендации о независимости судебных органов в Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии, 2010. Доступно по адресу: <http://www.osce.org/odihr/KyivRec?download=true>

6 См.: ОБСЕ/БДИПЧ, Справочное исследование «Профессиональные и этические стандарты для парламентариев», 2013. Доступно по адресу: <http://www.osce.org/ru/odihr/99694>

7 Дополнительную информацию о данной инициативе можно получить в разделе IV (по вопросам прозрачности, подотчетности и общественного участия) документа «Партнерство «Открытое правительство»: Стратегия на 4 года 2015-2018 (2014)»

КООНПК О КОДЕКСАХ ПОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Статья 7. Публичный сектор

4. Каждое Государство-участник стремится, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов.

Статья 8. Кодексы поведения публичных должностных лиц

1. В целях борьбы с коррупцией каждое Государство-участник поощряет, среди прочего, неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы.
2. В частности, каждое Государство-участник стремится применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций.
3. Для целей осуществления положений настоящей статьи каждое Государство-участник принимает во внимание, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, соответствующие инициативы региональных, межрегиональных и многосторонних организаций, например Международный кодекс

поведения государственных должностных лиц, содержащийся в приложении к резолюции 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 года.

4. Каждое Государство-участник также рассматривает, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, возможность установления мер и систем, способствующих тому, чтобы публичные должностные лица сообщали соответствующим органам о коррупционных деяниях, о которых им стало известно при выполнении ими своих функций.
5. Каждое Государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникнуть коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц.
6. Каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, дисциплинарных или других мер в отношении публичных должностных лиц, которые нарушают кодексы или стандарты, установленные в соответствии с настоящей статьей.

Источник: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

при финансовой поддержке Европейской комиссии (*“Деньги, Политики, Власть: Коррупционные риски в Европе”*, 2012)⁸.

4.2 Общие вопросы, касающиеся честности и неподкупности публичного сектора

Честность и неподкупность публичных должностных лиц и учреждений является основой демократического общества. Честность и неподкупность публичного сектора является одним из важнейших элементов для укрепления доверия граждан к государственным институтам и правительству, а также крайне важна в контексте предупреждения коррупции. Хотя на первый взгляд, меры по обеспечению честности и неподкупности в публичном секторе в первую очередь нацелены на модели поведения людей, представляющих публичный сектор, их конечная цель состоит в том,

чтобы помочь создать эффективную систему государственной службы, в полной мере реагирующую на потребности граждан.

Многие элементы обеспечения честности и неподкупности публичного сектора, нацеленные на поведение индивидов (такие как кодексы поведения и другие стандарты поведения, регулирование коллизии интересов, режимы декларирования активов, процедуры приема на работу и назначения на должность), взаимосвязаны и реальная честность и неподкупность основана на их плодотворном взаимодействии. Для обеспечения честности и неподкупности в публичном секторе необходимо наличие правил и законов, с одной стороны, и административных процедур и механизмов институциональной честности и прозрачности, с другой стороны, при этом должны учитываться возможные риски для честности и неподкупности.

Положения, касающиеся честности и неподкупности публичного сектора относятся ко всем публичным должностным лицам. Кодексы поведения являются ключевым инструментом для укрепления честности и прозрачности на государственной службе. Дополнительные целенаправленные меры могут быть использованы применительно к конкретным субъ-

⁸ Пожалуйста см.: www.transparency.org/enis-report

ОБСЕ О ЧЕСТНОСТИ И НЕПОДКУПНОСТИ ПУБЛИЧНОГО СЕКТОРА

Министры иностранных дел государств-участников ОБСЕ признали важность обеспечения честности и неподкупности в публичном секторе в Декларация Совета министров об утверждении надлежащего управления (Дублин, 2012).

“[...] Мы считаем наличие государственного сектора, основанного на принципах добросовестности, открытости, транспарентности, подотчетности и верховенства права, важным фактором устойчивого экономического роста и признаем, что такой государственный сектор служит важным элементом укрепления доверия граждан к государственным институтам и органам власти. Соответственно, мы подчеркиваем необходимость проводить просветительские и учебные мероприятия для государственных должностных лиц по вопросам профессиональной этики, разрабатывать и внедрять в практику соответствующие кодексы поведения и законодательные положения, касающиеся коллизии

интересов, а также разрабатывать и внедрять в практику всеобъемлющие системы декларирования соответствующими должностными лицами своих доходов и активов. В частности, мы отмечаем, что и разработка, и соблюдение кодексов поведения, предназначенных для государственных учреждений, имеют ключевое значение для укрепления надлежащего управления, добропорядочности в государственном секторе и верховенства права, а также для установления жестких этических норм поведения государственных должностных лиц.

Мы приветствуем поддержку, уже оказанную ОБСЕ и ее полевыми операциями на этом направлении, и призываем их и впредь оказывать государствам-участникам по их просьбе ценное содействие, в частности, в налаживании обмена между собой приобретенным национальным опытом и примерами надлежащей практики. [...]”

Полный текст на <http://www.osce.org/cio/97968>

ектам и институтам, которые особенно подвержены риску коррупции. Конкретные меры достижения прозрачности могут также быть применены к выборным публичным должностным лицам и политическим партиям (особенно в отношении политического финансирования), а также к высшему звену публичных должностных лиц или членов исполнительной власти. Аналогичным образом, специальные меры могут применяться к определенным государственным учреждениям, например, ответственным за обеспечение честности и неподкупности и соблюдение стандартов борьбы с коррупцией (судебная система и правоохранительные органы, антикоррупционные органы), либо к государственным учреждениям, которые особенно подвержены коррупции, например, тех, которые участвуют в государственных закупках или таможенном администрировании, а равно лицензировании бизнеса. Также крайне важно придерживаться прозрачных и основанных на заслугах процедур приема на работу и назначения на должность.

4.3 Руководящие принципы для государственных служащих и должностных лиц

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций и Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) приняли ряд резолюций и решений, способствующих честности и неподкупности, прозрачности, подотчетности, оперативности, эффективности и

результативности в области государственного управления, в частности, это как подход, ориентированный на участие многих заинтересованных сторон, так и вовлечение граждан, электронное правительство и т. д.⁹

Свод из 12 принципов соблюдения этики на государственной службе, который был принят Советом Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 1998 году, представляет собой еще один хороший пример. Принципы определяют функции руководства, управления или контроля, в сопоставлении с которыми системы добросовестного управления могут быть проверены¹⁰. Принципы охватывают четыре основные функции систем добросовестного управления: разработку, определение, продвижение, мониторинг и обеспечение честности и неподкупности. Полностью описанные в документе «Доверие правительству: меры по совершенствованию этических норм в странах ОЭСР»¹¹, принципы служат инструментом для лиц, ответственных за разработку политики, в анализе функциональности элементов систем добросовестного управления (инструментов, процессов и действующих лиц). ОЭСР проводит обзоры честности и неподкупности и предоставляет сравнительные данные по странам для оказания им помощи в осуществлении этих принципов.

⁹ Для получения дополнительной информации см.: <https://publicadministration.un.org/en/About-Us/Mandates>

¹⁰ См.: ОЭСР, Рекомендации Совета по совершенствованию этического поведения на государственной службе, в том числе принципы соблюдения этики на государственной службе, 1998. Доступно по адресу: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Lang=en&Book=>

¹¹ ОЭСР, Доверие правительству: Этические меры в странах ОЭСР, 2000. Доступно по адресу: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994450.pdf>

Диаграмма 4.1 Инструменты управления честностью и неподкупностью



Источник: схема несколько изменена, но в значительной степени основывается на публикации ОЭСР *Integrity in Government: Towards Output and Outcome Measurement, 2009, схема 5, с.17*

На национальном уровне хорошим примером формулирования публичного заявления о том, что ожидается от государственной администрации, является первый доклад Комитета Соединенного Королевства по стандартам в общественной жизни¹² ('Доклад Нолана', названный по имени председателя Комитета Лорда Нолана). Доклад учредил *Семь принципов общественной жизни*, также известных как «Принципы Нолана» (см. вставку 5.3 в главе 5); сегодня они включены, например, в Кодекс для министров правительства Соединенного Королевства.

4.4 Предпосылки для честности и неподкупности в государственном управлении

Для разработки системы государственного управления, отражающей такие стандарты честности и неподкупности как «принципы Нолана», необходим ряд важнейших предпосылок. Высшее руководство должно информировать о необходимости честности и неподкупности, профессионализма и приверженности

наилучшему предоставлению услуг населению беспристрастным, эффективным и законным способом. При разработке принципов и ценностей честности и неподкупности, важно, чтобы государственными учреждениями принимались во внимание не только правовые, но и исторические, культурные и традиционные ценности, преобладающие в обществе.

Руководящие принципы для государственных учреждений должны быть основаны на международных стандартах, принципах надлежащего управления, а также общепринятых ценностях и принципах. Эти ценности должны быть политически нейтральными и применимыми вне зависимости от смены правительства. Необходимо широко распространять Кодексы поведения и другие документы, связанные с поведением и ожидаемым соблюдением стандартов для государственных учреждений и лиц или организаций, которые работают с государственными органами. *Обучение и инструктирование* работников публичного сектора об использовании кодекса поведения для принятия этических решений также имеет большое значение, равно как и позитивные стимулы для соблюдения. Кроме того, кодекс поведения должен быть нейтральным по своей природе и содержать стандарты, которые может поддержать любой работник, независимо от своих политических взглядов. И, наконец, должны быть приняты эффективные и соответствующие меха-

¹² Парламент Великобритании, Комитет по стандартам в общественной жизни, руководство: Семь принципов общественной жизни, 1995. Доступно по адресу: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>

низмы подотчетности для обеспечения соблюдения и сохранения высоких стандартов управления.

Сложность задачи укоренения честности и неподкупности в области государственного управления проиллюстрирована на диаграмме управления честностью и неподкупностью 4.1, размещенной на предыдущей странице.

4.5 Прием на работу и продвижение по службе персонала

Прием на работу, отбор и продвижение по службе персонала играют важную роль в честности и неподкупности публичного сектора. Необходимо идентифицировать, вовлекать и сохранять честных, мотивированных и квалифицированных работников, для создания системы государственного управления, в которой честность, неподкупность и профессионализм являются нормой и ожиданием. Это отмечено также в статье 7 КООНПК о публичном секторе.

В отсутствие квалифицированного и мотивированного персонала ни одно учреждение не может выполнить свои обязанности с должным профессионализмом. Таким образом, государство должно рассмотреть вопрос о целесообразности создания централизованного офиса или другого органа, как, например, комиссия по делам государственной службы, для управления или предоставления методической поддержки по процедурам приема на работу, работы и продвижения по службе в публичном секторе. Такой орган мог бы также взять на себя ответственность за разработку рекомендаций и возможного надзора за процедурами приема на работу на местном уровне. Для обеспечения честности и неподкупности государственного управления объективность процедур отбора, честность и неподкупность претендентов на должности в публичном секторе должны быть наивысшим приоритетом, защищенным от клановости и семейственности.

Таким образом, министерства, ведомства или государственные органы должны внедрить:

- Подробные описания должностных инструкций для всех должностей, устанавливающие требования и квалификации;
- Открытое объявление должностей и согласованных процедур найма;
- Вступительные экзамены / интервью, проводимые на основе справедливости и равных условий;
- Надлежащая подготовка и продвижение по службе;



- Вознаграждения и пособия, соразмерные штатным должностям;
- Ежегодная оценка окладов с учетом увеличения стоимости жизни, зарплата, сопоставимая аналогичной должности в частном секторе;
- Прочие материальные / нематериальные льготы, которые доступны и практически осуществимы (например, отпуск и больничные);
- Оценки годовых показателей для определения эффективности и продвижения по службе.

Каждое министерство или иная организация должна вести точный кадровый учет приема на работу, продвижения по службе и других кадровых вопросов.

Такой подход должен в равной степени применяться и к высшему руководству в государственных учреждениях. Кроме того, высшие должностные лица должны нести ответственность за соблюдение их сотрудниками требований профессиональной подготовки и антикоррупционных правил. Это должно быть отражено в показателях эффективности.

Уязвимые/чувствительные посты и проверки

Для воплощения вышеназванных принципов в жизнь необходимо установить дополнительные проверки и гарантии по отношению к чувствительным или уязвимым постам и должностям. Такие должности, а также их функции должны быть идентифицированы и задокументированы, а планы действий в чрезвычайных ситуациях должны быть внедрены заранее. Это касается лиц, которые:

- инспектируют, регулируют или контролируют стандарты помещений, предприятий, оборудования или продукции.
- выдают подтверждения квалификации или лицензии физическим лицам, чтобы указать их профес-

КООНПК о подборе персонала

Статья 7. Публичный сектор

1. Каждое Государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и, в надлежащих случаях, других неизбираемых публичных должностных лиц, какие:

- a) основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности;
- b) включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации, в надлежащих

- случаях, таких кадров на таких должностях;
- c) способствуют выплате надлежащего вознаграждения и установлению справедливых окладов с учетом уровня экономического развития Государства-участника;
- d) способствуют осуществлению образовательных и учебных программ, с тем чтобы такие лица могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций, а также обеспечивают им специализированную и надлежащую подготовку, с тем чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций. Такие программы могут содержать ссылки на кодексы или стандарты поведения в применимых областях. [...]

Источник: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

сиональный уровень или предоставить им право осуществления определенных видов деятельности.

- получают платежи.
- выделяют гранты из государственных фондов.
- оказывают помощь или предоставляют уход уязвимым группам населения или лицам с ограниченными возможностями.

Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) обратилось к этим проблемам в *Техническом руководстве*¹³ и предоставило полезные рекомендации:

«Государства-участники признают, что определенные должности или сферы деятельности могут быть более уязвимыми с точки зрения коррупции. Это потребует обеспечения более высокого уровня гарантии от злоупотреблений, поэтому важно выявить уязвимые места и процедуры, на которые необходимо обратить особое внимание (иногда такие меры определяются термином «защита от коррупции»). Учреждение [...], возможно, во взаимодействии с органом или органами, упомянутыми в статье 6, должны рассмотреть возможность проведения аудита в следующих целях:

- определить, какие публичные должности или учреждения являются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции;
- выполнить анализ уязвимых секторов; и
- подготовить отчет, включающий оценки и конкретные риски в уязвимых секторах, с последующими предложениями по устранению таких рисков.

Рекомендации или упреждающие меры могут включать следующее: проверка благонадежности успешных кандидатов перед назначением на новую должность (чтобы убедиться, что потенциальное назначаемое лицо уже продемонстрировало высокие стандарты поведения); конкретные условия службы успешных кандидатов; меры процедурного контроля, такие как сопоставительный анализ показателей работы, или ротация персонала в качестве способов ограничения побуждающих факторов или эффектов коррупции, возникающих в результате чрезмерно продолжительного срока пребывания в должности. Руководство также должно внедрить конкретные процедуры поддержки и надзора для публичных должностных лиц, занимающих должности, которые являются особо уязвимыми с точки зрения коррупции, включая регулярные аттестации, конфиденциальные отчеты, регистрацию и декларацию долевой собственности, активов, даров и знаков гостеприимства, а также эффективные процедуры для регулярного мониторинга достоверности деклараций. [...]

Для многих юрисдикций спектр проверок варьируется от самых простых проверок до строгих оценок личной истории и определения «рисков», с рядом других стандартов «очистки», применяемых между ними.

4.6 Оценка рисков и управление персоналом

Большинство мер по созданию этической системы государственного управления, требуют оценки и управ-

¹³ См.: УНП ООН, Техническое руководство по осуществлению Конвенции ООН, 2009, обсуждение статьи 7, стр. 15, доступно по адресу: www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf Similar

КООНПК О ПУБЛИЧНОЙ ОТЧЕТНОСТИ И УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Статья 10. Публичная отчетность

С учетом необходимости борьбы с коррупцией каждое Государство- участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, такие меры, какие могут потребоваться для усиления прозрачности в его публичной администрации, в том числе применительно к ее организации, функционированию и, в надлежащих случаях, процессам принятия решений. Такие меры могут включать, среди прочего, следующее:

- a) принятие процедур или правил, позволяющих населению получать, в надлежащих случаях, информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и, с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения;
- b) упрощение административных процедур, в надлежащих случаях, для облегчения публичного доступа к

компетентным органам, принимающим решения; и

- c) опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации.

Статья 13. Участие общества

- b) обеспечение для населения эффективного доступа к информации
- d) уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. Могут устанавливаться определенные ограничения этой свободы, но только такие ограничения, какие предусмотрены законом и являются необходимыми:
 - i) для уважения прав или репутации других лиц;
 - ii) для защиты национальной безопасности, или публичного порядка, или охраны здоровья или нравственности населения.

Источник: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

ления рисками: проблема коррупции не может быть предотвращена или эффективно решена, если не установлен характер риска коррупции. Поэтому государственные органы должны провести оценку степени риска в публичном секторе, чтобы определить, какой сектор (например, образование или здравоохранение), учреждение (например, министерство) и должности особенно уязвимы для коррупции, а также определить факторы, порождающие, способствующие или содействующие коррупции.

Подобная оценка учреждения публичного сектора может сосредоточиться на его организации, управлении, процедурах, процессе принятия решений, конкретной практике и кадровых вопросах. Она должна быть дополнена оценкой фактического числа случаев коррупции в учреждении, что помогло бы определить факторы, вызывающие ее. Факторы риска коррупции могут быть дополнительно определены путем анализа и проверки следующих аспектов:

- Организационная роль и структура;
- Бюджет;
- Процедуры и процессы принятия решений;
- Прозрачность;
- Механизмы подотчетности;
- Доступ к информации;
- Ведение отчетности по счетам;
- Управление людскими ресурсами;
- Этика и основа честности и неподкупности;

- Механизмы подачи жалоб;
- Дисциплинарные процедуры и санкции;
- Обучение;
- Уязвимые области;
- Политика борьбы с коррупцией.

После того, как факторы риска были выявлены, необходимо принять меры по их устранению с помощью антикоррупционных стратегий, планов и инструментов.

Инструменты управления рисками, используемые отделами соответствия/контроля, управлениями людских ресурсов/обучения и линейное управление включают:

- Стратегии приема на работу, заключения договоров и осуществления закупок;
- Кодексы поведения и нормы относительно коллизии интересов, в том числе диалоги между сотрудниками разных уровней, способствующие формированию культуры честности и неподкупности;
- Нормы и процедуры управления информационными технологиями;
- Процедуры аудита;
- Сбор данных о коррупции;
- Политика информирования о фактах правонарушений и рассмотрения жалоб;
- Исполнительные процедуры и действия.

В дополнение к вышеупомянутым процедурам набора / отбора / проверки благонадежности каждая органи-

зация, при управлении персоналом, должна рассматривать применение активных мер в области занятости, таких как:

- Процессуальный контроль. Например, сопоставительный анализ показателей деятельности, ожидаемых применительно к уязвимым должностям или ротация персонала.
- Процедуры надзора за сотрудниками, занимающими должности, которые особенно уязвимы для коррупции. Например, использование системы многоуровневого рассмотрения и утверждения определенных решений несколькими инстанциями, вместо наличия одного лица, обладающего единоличным правом принятия решения. Это особенно важно для контрактов на закупки стоимостью выше установленных сумм; для решений набора / приема на работу на чувствительные / уязвимые должности, такие как должности сотрудников в сфере безопасности, закупок, лицензирования, регулирующих или правоохранительных органов, органов общественной безопасности, а также должности с заработной платой выше установленного уровня.

Публичные должностные лица и подрядчики должны быть проинформированы о «рисках коррупции», путем направляющих мероприятий, таких как:

- Курсы по вопросам профессиональной этики и поведения (не только приема на работу, но и как часть обучения без отрыва от производства, особенно для должностей, наиболее подверженных риску коррупции).
- Предоставление информации о правах и обязанностях, а также о рисках, связанных с коррупцией или злоупотреблением служебным положением, по отношению к выполнению ими своих функций.
- Консультирование и рекомендации по практическим трудовым вопросам и о том, как не компрометировать собственное достоинство и предотвратить ситуации, связанные с коррупцией.
- Подготовка по вопросам о роли и ответственности в области управления информационной безопасностью.
- Регулярное информирование о внутренней политике организации о предоставлении сообщений, внутренних и внешних каналах предоставления сообщений, о механизмах рассмотрения жалоб и о том, как они функционируют.

4.7 Доступ к информации

Учитывая важность обеспечения прозрачности в государственном управлении, государства должны гарантировать свободный доступ общественности к информации. Введение закона о свободе информации является ключевым шагом в этом направлении. Такой закон должен быть основан на предпосылке, что общественность имеет общее право доступа к правительственным материалам, и на принципе максимального раскрытия информации. В то время, как определенные ограничения будут применяться, эти исключения из общего права должны быть сформулированы настолько узко, насколько это возможно, и быть пропорциональными и соответствовать критериям общественных интересов. Любое ограничение должно быть необходимой мерой и не должно идти дальше, чем требуется для защиты легитимных интересов (например, оборона, национальная безопасность, международные отношения, коммерческая тайна и неприкосновенность личной жизни), и должно применяться только при наличии конкретного и существенного риска причинения вреда таким интересам, что перевешивает общественный интерес в раскрытии информации.

В статьях 10 и 13 КООНПК однозначно указано, что гражданам должны быть предоставлены средства и материалы, чтобы понимать работу органов государственного управления. Соответственно, граждане должны иметь доступ к информации о решениях, принимаемых публичными должностными лицами. Кроме того, государственные учреждения должны регулярно публиковать отчеты о своей деятельности, включая подробную информацию о коррупционных рисках и разрешении таких ситуаций.

Граждане должны быть в состоянии ознакомиться с работой администрации и убедиться, что она работает в их интересах; это повысит их доверие к государственным учреждениям.

Библиография

1. Council of Europe, 2000, *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials* [pdf]. Available from [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)
2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2000, *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries* [pdf]. Available from <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994450.pdf>
3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2009, *Integrity in Government: Towards Output and Outcome Measurement* [pdf]. Available from [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)4](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/ETH(2009)4)
4. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2009, *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, Global Forum on Public Governance [pdf]. Available from [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)
5. Transparency International, 2015, *Local Governance Integrity: Principles and Standards* [website]. Available from http://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_governance_integrity_principles_and_standards
6. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), 2009, *Technical Guide to the United Convention against Corruption* [website]. Available from www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html

ГЛАВА 5

Кодексы поведения

СОДЕРЖАНИЕ

5.1	Международные требования	70
5.2	Сфера применения и характер кодексов	71
5.3	Содержание кодексов/ стандартов	72
5.4	Кодексы в действии	74
5.5	Санкции	75
5.6	Контроль	77
	Библиография	78
<i>Вставка 5.1</i>	<i>Принципы ОЭСР по поддержанию этики на государственной службе</i>	71
<i>Вставка 5.2</i>	<i>Кодекс этики Польши</i>	72
<i>Вставка 5.3</i>	<i>Семь ключевых принципов, разработанных Независимым комитетом Великобритании по стандартам общественной жизни</i>	73
<i>Вставка 5.4</i>	<i>Стандарты и кодексы поведения согласно Техническому руководству по осуществлению КООНПК</i>	74
<i>Вставка 5.5</i>	<i>Модельный Кодекс Совета Европы</i>	75
<i>Вставка 5.6</i>	<i>Австралия: специальное законодательство по этическим нормам поведения в государственном управлении</i>	76
<i>Вставка 5.7</i>	<i>Управление правительственной этики США</i>	77

Кодексы поведения

Стандарты поведения помогают установить требования и ожидания к профессиональному поведению публичных должностных лиц. Они определяют основные поведенческие стандарты и этические принципы, которые должны соблюдаться соответствующими лицами и помогают обеспечить этику государственного управления. Уже давно признана необходимость стандартов для руководства поведением государственных служащих в центральном правительстве. Несмотря на то, что формулировка стандартов варьируется в зависимости от различных административных и правовых культур, неуклонно растет признание кодексов поведения в качестве передовой международной практики установления стандартов для всех категорий государственных служащих, назначаемых или избираемых, работающих в центральном или местном правительстве.

В этой главе излагаются основные достижения международных и региональных стандартов касающихся кодексов поведения, актуальных для государств-участников ОБСЕ. В главе определяются основные направления, которые должны учитываться при разработке кодексов поведения публичных должностных лиц, в частности разработка содержания, эффективных критериев реализации, санкций в случае нарушения кодекса и механизмы надзора.

5.1 Международные требования

На международном уровне Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК) определяет, что каждое государство-участник должно «стремиться применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций»¹. Организация Объединенных Наций утвердила Международный кодекс поведения государственных должностных лиц в

качестве рекомендации для государств-участников в 1996 году². В Двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией, утвержденными в 1997 году, Совет Европы (СЕ) заявил о решимости «гарантировать, чтобы правила, касающиеся прав и обязанностей публичных должностных лиц, учитывали требования борьбы с коррупцией и предусматривали соответствующие и эффективные дисциплинарные меры; способствовали дальнейшей конкретизации поведения, ожидаемого от публичных должностных лиц, посредством использования соответствующих средств, таких, как кодексы поведения»³. Впоследствии эта статья стала ключевой рекомендацией Комитета министров СЕ 2000 года о кодексах поведения для публичных должностных лиц, которая включает усовершенствованный Модельный кодекс поведения для публичных должностных лиц⁴.

Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) в рамках второго раунда оценки, а также в рамках текущего четвертого раунда (для парламентариев и судей)⁵ провела мониторинг степени внедрения государствами-участниками соответствующих правил поведения. Второй раунд оценки применил достаточно широкий подход к понятию «публичное должностное лицо», охватывающий персонал всех служб публичного сектора, а именно: персонал, вовлеченный в деятельность в рамках управления на постоянной или временной основе, избранных или назначенных независимо от осуществления функций, относящихся к прерогативе государственных властей. Другие международные конвенции, такие как КООНПК, идут в том же направлении, и дают очень обширную интерпретацию термина «публичное должностное лицо» (статья 2 (а) КООНПК). ГРЕКО, например, требует удостовериться в том:

¹ См.: КООНПК, Статья 8 (2).

² См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 51/59 (12 декабря 1996 года). Дополнительная информация по этому вопросу может быть найдена во введении к Подготовительным материалам, доступно по адресу: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Travaux/Travaux_Preparatoires_-_UNCAC_R.pdf

³ См.: Резолюция Совета Европы (97) 24 о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией, доступно по адресу: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_EN.pdf)

⁴ См.: Совет Европы, Рекомендация Комитета Министров государствам-участникам о кодексах поведения для публичных должностных лиц № R (2000) 10, доступно по адресу: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

⁵ См. Страновые отчеты и дискуссия в Шестом отчете о деятельности ГРЕКО, 2005; доступно по адресу: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2006/Greco\(2006\)1_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2006/Greco(2006)1_EN.pdf)

Вставка 5.1 Принципы ОЭСР по поддержанию этики на государственной службе

1. Этические стандарты для государственной службы должны быть ясными.
2. Этические стандарты должны быть отражены в правовой системе.
3. Руководства по этике должны быть доступны гражданским служащим.
4. Гражданские служащие должны знать свои права и обязанности при выявлении ими правонарушений.
5. Политическая приверженность этике должна укреплять этичность поведения государственных служащих.
6. Процесс принятия решений должен быть прозрачным и открытым для контроля.
7. Должны действовать понятные руководства, регламентирующие взаимодействие между публичным и частным секторами.
8. Руководители должны демонстрировать и поощрять этическое поведение.
9. Политика, процедуры и практика управления должны поощрять этическое поведение.
10. Условия государственной службы и работа с кадрами должны поощрять этическое поведение.
11. В рамках государственной службы должны действовать адекватные механизмы подотчетности.
12. Для борьбы с неправомерным поведением должны предусматриваться соответствующие процедуры и санкции.

Источник: ОЭСР, Рекомендации Совета по совершенствованию этического поведения на государственной службе, в том числе принципы соблюдения этики на государственной службе, 1998, Доступно по адресу: <http://acts.oecd.org/Instruments/>

что все публичные должностные лица, а не только сотрудники, включенные в штат организации, в соответствии с положениями о гражданской службе («гражданские служащие»), охватываются соответствующими положениями, нацеленными на предупреждение ненадлежащего поведения, информирование о таком поведении и наказание за него;

и что существуют соответствующие правила, касающиеся основных требований к поведению (например, беспристрастность, нейтральность и профессионализм), а равно конкретных вопросов, таких как управление коллизиями интересов, регулирование работы по совместительству, возможность трудоустройства по окончании службы (так называемые «вращающиеся двери»), реагирование в соответствии с правилами этики на подарки или ненадлежащие предложения.

Кодексы поведения должны быть основаны на фундаментальных принципах. В 1998 году ОЭСР опубликовала общие принципы этического поведения в системе государственного управления «Принципы по поддержанию этики на государственной службе» (см. вставка 5.1). Эти принципы являются руководством к разработке кодексов и определению основных областей охвата.

5.2 Сфера применения и характер кодексов

Способы систематизации стандартов поведения различаются в некоторых отношениях. Некоторые государства-участники ОБСЕ предпочли путь «минимального законодательного вмешательства и, по



Мультимедийное руководство по кодексу поведения для местных должностных лиц, подготовленное Миссией ОБСЕ в Сербии

сути, добровольный кодекс поведения»⁶ (например, Соединенное Королевство), в то время как некоторые другие государства-участники ОБСЕ с системой континентального права и традициями административного права включили правила поведения в существующие административные законы или другое законодательство (в качестве примеров можно привести Францию, Германию, Испанию). Существуют также значительные различия между этими подгруппами - Германия, к примеру, также имеет Федеральный кодекс поведения, который по своей природе в большей степени является руководством и отличается от правил поведения, кодифицированных в административном законодательстве.

Кроме того, можно отметить следующие ключевые моменты в отношении сферы применения и характера кодексов:

Во-первых, для простоты понимания желательно,

⁶ См.: Hine D., Codes of Conduct for Public Officials in Europe: Common Label, Divergent Purposes, International Public Management Journal, 2005, 8 (2), pp. 153-174.

Вставка 5.2 Кодекс этики Польши

Кодекс этики гражданской службы существует в Польше с 2002 года. Он состоит из пяти статей, в которых упоминаются четыре принципа: надежность, профессионализм (компетентность), нейтральность и политическая беспристрастность. В отличие от Закона о гражданской службе, содержащего положения, устанавливающие определенные правила поведения и связанные с ними санкции, Кодекс не имеет обязательной силы. Польские власти подчеркивают, тем не менее, что любое грубое нарушение Кодекса, которое одновременно

является нарушением положений закона, может привести не только к негативному мнению о гражданском служащем, но и к применению дисциплинарных санкций. Существуют также специальные кодексы этики для внутренних аудиторов и таможенной службы⁷. Кроме того, Польша ввела набор этических стандартов в отношении членов Парламента, судей и прокуроров (в том числе принятие свода этических принципов для прокуроров)⁸.

чтобы кодекс был составлен на языке, понятном для обычного читателя, а не юридическим языком закона. Кодекс должен оставлять возможность относительно легкого обновления в случае возникновения противоречий с законом.

Во-вторых, несмотря на то, что позитивный элемент кодекса как модели для поведения должен быть основным, необходимо также обеспечить соблюдение кодекса. Даже если кодекс не является обязательным или влекущим санкции в юридическом смысле, этого можно достичь, включая его в качестве части условий службы должностного лица. В случаях нарушения кодекса должно быть возможным применение дисциплинарных мер (например, соразмерных и сдерживающих санкций); более четкое определение такого регулирования зависит от контекста страны (см. также раздел 5.5 о санкциях).

В-третьих, кодексы должны быть адаптированы специально для тех категорий должностных лиц, к которым они применяются. Правила / стандарты для министров не должны в точности повторять таковые для гражданских служащих, судей, членов парламента или политических советников. Различные секторы правительства (например, работающие с большими контрактами или имеющие дело с высокочувствительной информацией) могут иметь особые требования, и поэтому положения кодексов должны учитывать эти особенности. Тем не менее, существуют некоторые основные пункты, которые во всех кодексах страны должны оставаться неизменными. К таковым относятся основные пункты по предупреждению коррупции. Одним из возможных вариантов является включение этих пунктов в основной кодекс или закон, который имеет более постоянный статус, чем локальные кодексы.

⁷ См.: ГРЕКО, Второй оценочный раунд, Оценочный доклад Польши, 2004, доступно по адресу: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2003\)6_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2003)6_Poland_EN.pdf)

⁸ См.: ГРЕКО, Четвертый оценочный раунд: Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров: Оценочный доклад, Польша, 2012, доступно по адресу [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)4_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf)

5.3 Содержание кодексов/ стандартов

В дополнение к общим пунктам, относящимся к содержанию кодексов, указанным выше, могут быть рассмотрены следующие конкретные области:

- Коллизия интересов, в том числе положения о работе после ухода с государственной службы, декларировании предложений/ подарков и, в частности о реагировании на ненадлежащие предложения. Положения о коллизии интересов должны в целом охватывать управление потенциальными финансовыми и нефинансовыми коллизиями интересов, ограничения внешней предпринимательской или иной деятельности.
- Раскрытие активов
- Ограничения политической деятельности
- Обращение с конфиденциальной информацией
- Злоупотребление служебным положением и / или включая коррупцию
- Кодексы могут устанавливать моральную обязанность должностных лиц сообщать о незаконной деятельности (см., например, Модельный кодекс Совета Европы, 12.5). Для этого очень важно обеспечить, чтобы существовали соответствующие каналы для информирования и защиты тех, кто это делает (см. например, КООНПК Статья 8 (4), Модельный кодекс Совета Европы, 12.6).

В Соединенном Королевстве Независимый комитет по стандартам общественной жизни разработал семь ключевых ценностей для публичных должностных лиц, включающие бескорыстие, неподкупность, объективность, подотчетность, открытость, честность и лидерство. Они были недавно пересмотрены и объединены в Кодексе гражданской службы Соединенного Королевства 2010 года в четыре основные ценности, а именно: неподкупность, честность, объективность

Вставка 5.3 Семь ключевых принципов, разработанных Независимым комитетом Великобритании по стандартам общественной жизни

Бескорыстие

Лица, занимающие публичные должности, должны действовать исключительно в общественных интересах. Они не должны использовать свое положение для приобретения финансовой или другой материальной выгоды для себя, своих семей или своих друзей.

Неподкупность

Лица, занимающие публичные должности, не должны связывать себя какими-либо финансовыми или иными обязательствами по отношению к сторонним лицам или организациям, могущим пытаться повлиять на выполнение ими своих служебных обязанностей.

Объективность

Лица, занимающие публичные должности, должны, при решении служебных вопросов, включая назначения на должность, распределение государственных контрактов, либо рекомендации о награждении тех или иных лиц или предоставлении им льгот, основывать свой выбор на заслугах и достоинствах.

Подотчетность

Лица, занимающие публичные должности, подотчетны обществу за свои решения и действия и обязаны не препятствовать любому контролю, соответствующему их должности.

Открытость

Лица, занимающие публичные должности, должны

проявлять максимально возможную открытость во всех своих действиях и решениях. Они должны обосновывать свои решения, ограничивая информацию лишь в тех случаях, когда этого определенно требует обеспечение более широких общественных интересов.

Честность

Лица, занимающие публичные должности, обязаны декларировать любой частный интерес, связанный с их официальными обязанностями, и предпринимать шаги по разрешению любых возникающих коллизий интересов способами, которые обеспечивают защиту общественных интересов.

Лидерство

Лица, занимающие публичные должности, должны укреплять и поддерживать указанные принципы и лидерством и личным примером.

Данные принципы распространяются на любого, кто занимает публичную должность, включая тех, кто избран или назначен на публичную должность, национальную и местную и всех лиц, назначенных на должность в целях работы на гражданской службе, местном правительстве, полиции, судах, службе пробации, а также в здравоохранении, образовании и сфере социальных услуг. Принципы также применяются ко всем лицам, предоставляющим публичные услуги в других секторах.

Источник: www.public-standards.gov.uk/about-us/what-we-do/the-sevenprinciples/

и беспристрастность. Вместе с тем оригинальный и пересмотренный набор ценностей остается весьма актуальным в свете руководящих принципов, содержащихся в *Техническом руководстве по осуществлению Конвенции ООН против коррупции*.

Кодексы других стран ОБСЕ также отражают аналогичные ценности; включая кодексы Канады (Кодекс ценностей и этики для публичного сектора, 2005), Дании (Надлежащее поведение в публичном секторе), Греции (Кодекс гражданских служащих, 1999), Италии (Кодекс поведения правительственных служащих, 2001), Норвегии (Руководство по этике для государственной службы, 2005), Польши (Кодекс этики гражданской службы, 2002), Испании (Кодекс надлежащего управления, 2005) и Соединенных Штатов Америки (Стандарты этического поведения сотрудников органов исполнительной власти, 2002). Хотя не все из этих кодексы обладают юридической силой, их выполнение обеспечивается, поскольку они связаны с трудовыми контрактами. Таким образом, их можно рассматривать как выражение «требования профессии» (Дания,

Норвегия)⁹.

Ниже рассматриваются два возможных компонента кодексов (нормы о злоупотреблении положением и о переходе в частный сектор), иллюстрирующие необходимые типы положений и то, как они отражены в международных стандартах.

Пример 1: Злоупотребление служебным положением

Хотя основной целью кодексов поведения является установление позитивных стандартов поведения и выделение ценностей и принципов, они могут также содержать определенные запреты. Статья 21 Модельного кодекса Совета Европы предусматривает общее положение, запрещающее публичному должностному лицу предлагать или предоставлять любое преимущество, каким-либо образом связанное с ее или его положением, если только у него нет на это законного разрешения; пытаться влиять в частных целях на любое лицо или орган, используя свое служебное поло-

⁹ См.: Декларация активов для публичных должностных лиц: Инструмент для предупреждения коррупции, 2011, стр. 35.

Вставка 5.4 Стандарты и кодексы поведения согласно Техническому руководству по осуществлению КООНПК

- (i) Служение интересам общества.
- (ii) Служение обществу на основе компетентности, эффективности, уважения закона, объективности, прозрачности, конфиденциальности и беспристрастности, и стремления к совершенству.
- (iii) В любых условиях исполнение обязанностей таким образом, чтобы сохранить общественное доверие.
- (iv) Демонстрация уважения, справедливости и вежливости при общении как с гражданами, так и с коллегами из числа публичных должностных лиц.

жение. Наличие такого всеобъемлющего положения может обеспечить охват даже незначительных или плохо определенных потенциально коррупционных действий, которые не подпадают под действие уголовного права.

Пример 2. Переход в частный сектор (пантуфляж / “вращающиеся двери”)

Новые подходы в управлении публичным сектором, такие как государственно-частное партнерство, заключение контрактов на выполнение отдельных работ третьими лицами, приватизация, а также реформы гражданской службы, наряду с ростом лоббизма, изменили отношения между государственной службой и частным сектором. Существует риск того, что должностные лица могут благоприятствовать организации в надежде, что они будут в один прекрасный день работать в ней. В некоторых странах установлены уголовные санкции за незаконный переход должностных лиц из публичного сектора в частный. Кроме того, некоторые страны имеют системы, требующие получения предварительного разрешения на переход государственного должностного лица в частный сектор.

ГРЕКО обратила особое внимание на это явление, с тем чтобы не допускать принятия должностными лицами решений, обусловленных надеждой получения работы на предприятии, с которым они имеют дело или над которым осуществляют контроль, а также чтобы предотвратить передачу инсайдерской информации новому или предполагаемому работодателю в частном секторе ненадлежащим и искажающим конкуренцию образом. ГРЕКО рекомендовала ряду стран принять соответствующие положения и создать подходящую систему контроля. Этот вопрос был подробно рассмотрен в 8-м Общем отчете о деятельности ГРЕКО (2007)¹⁰. ГРЕКО заключила, что не существует идеальной модели, которая могла бы быть рекомендована, однако предложила возможные положения для рассмотрения, а также определила, что наиболее общими целями системы, направленной на решение вопросов перехода публичных должностных лиц из гражданской службы в частный сектор, должны быть

следующие:

- обеспечить, чтобы конкретная информация, полученная в период гражданской службы, не была использована не по назначению,
- обеспечить, чтобы осуществление полномочий со стороны публичного должностного лица не зависело от соображений личной выгоды, в том числе надеждой или ожиданием будущего трудоустройства; и,
- гарантировать, что доступ и контакты действующих или бывших публичных должностных лиц не использовались с целью получения незаконных выгод указанными или иными лицами.

5.4 Кодексы в действии

Имеется тенденция составления Кодексов публичного сектора на высшем уровне, высокопоставленными публичными должностными лицами или руководителями, после чего они передаются нижестоящему персоналу. Очень редко персонал всех уровней принимает активное участие в подготовке кодекса. В результате, такие кодексы часто не отражают ситуации и чаяния государственной службы в целом. Государственные служащие будут иметь большую заинтересованность, если они будут приглашены принять участие в разработке кодекса. Хотя данный процесс может быть затруднительным в случае фундаментальных кодексов, закрепляемых на законодательном уровне, возможно вовлекать персонал на этапах начальной подготовки или пересмотра кодексов. Также возможно, создавать самостоятельные кодексы поведения на местном уровне, которые соответствуют базовому кодексу, однако касаются практических проблем подразделения или сектора, и разрабатываются с участием всех сотрудников.

Кроме того, важно, чтобы кодекс включал, по меньшей мере, некоторое признание и подтверждение долгосрочных целей, а не являлся просто длинным списком запрещенных действий. Это придаст кодексу положительный облик, в отличие от запрещающего впечатления уголовного закона.

¹⁰ См.: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1258347&Site=COE>

Вставка 5.5 Модельный кодекс Совета Европы

Статья 26. Прекращение работы на государственной службе

1. Публичное должностное лицо не должно получать ненадлежащее преимущество от использования своей публичной должности в целях получения возможности трудоустройства вне государственной службы;
2. Публичное должностное лицо не должно допускать, чтобы перспектива другой работы способствовала его или ее реальной, потенциальной коллизии интересов или очевидной коллизии интересов. Он или она должны незамедлительно раскрыть непосредственному начальнику информацию о любом конкретном предложении о трудоустройстве, которое может привести к такой коллизии интересов. Он или она должны также сообщить своему начальнику о своем согласии на любое предложение о трудоустройстве.
3. В соответствии с законом бывшее публичное должностное лицо не должно в течение определенного периода также действовать от имени какого бы то ни было лица или организации в любом деле, по которому он или она действовал(а) от имени государственной службы или консультировал (а), что дало бы дополнительные преимущества этому лицу или этой организации.,
4. Бывшее публичное должностное лицо не должно использовать или распространять конфиденциальную информацию, полученную им или ею в качестве публичного должностного лица, кроме случаев специального разрешения на ее использование в соответствии с законодательством.
5. Публичное должностное лицо должно выполнять все установленные законом и распространяющиеся на него или ее правила в отношении принятия предложений о трудоустройстве по окончании государственной службы.



Многие считают, что процесс завершается разработкой кодекса. Однако, чтобы быть эффективными, кодексы должны быть *распространены* в рамках организации и среди всех тех, с кем она имеет отношения, включая широкую общественность, с тем чтобы каждый был осведомлен о его содержании. Сотрудники должны проходить *регулярное обучение*, что позволит должностным лицам применять положения кодекса в своей работе, а также обсуждать этические дилеммы, взятые из реальной жизни. Также должны осуществляться регулярные опросы персонала, с целью проверить, известны ли положения кодекса и понятны ли они. Выявленные проблемные области должны быть рассмотрены руководством соответствующего органа, а кодекс разъяснен или изменен, если имеется такая необходимость. Еще одной хорошей практикой является вручение копий кодекса, и с тем чтобы получа-

тель свою готовность действовать согласно правилам, например, путем подписания уведомления при принятии присяги.

Большое значение имеет также толкование кодекса. Оно должна обеспечить защиту персонала, который соблюдает его стандарты. С этой целью, эффективно действующий кодекс обычно предполагает *назначение лица* для предоставления консультаций и рекомендаций персоналу, который испытывает трудности в определении своей позиции по тому или иному вопросу.

И наконец, подчиненные определяют свое поведение по примеру начальства. Поэтому важно, чтобы высшие должностные лица в пределах департамента не только способствовали пониманию ценностей, определенных в кодексе, но и служили примером поведения.

5.5 Санкции

Кодексы поведения могут приобретать законную силу при помощи соответствующих законодательных документов или посредством принятия индивидуальных обязательств, то есть, когда принятие кодекса является условием вступления в должность в публичном секторе, что предлагается Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹¹. Ясные положения, касающиеся возможных санкций за несоблюдение кодексов, а также эффективного и беспри-

¹¹ См.: ОЭСР, Декларация активов для публичных должностных лиц: Инструмент для предупреждения коррупции, 2011, стр. 35.

Вставка 5.6 Австралия: специальное законодательство по этическим нормам поведения в государственном управлении

Штат Квинсленд в Австралии принял конкретное законодательство по этическим нормам поведения в государственном управлении. В соответствии с Законом по этике в публичном секторе 1994 года руководители отделов обязаны разрабатывать кодексы и обеспечить их доступность для персонала и общественности, проводить обучение и отчетываться о выполнении в ежегодном отчете отдела¹².

Принятие Закона исходило из явного спроса со стороны сотрудников и менеджеров внести большую ясность о том, что от них ожидается на рабочем месте. Это требование определялось их каждодневной заботой о справедливости, равенстве, восприимчивости, честности, неподкупности и ожиданиями сообщества, что система сама будет противостоять должностным нарушениям.

Закон в том виде, в котором он был принят, определяет принципы, которые должны составлять основу «Этических обязательств» в кодексах поведения конкретных учреждений, которые каждое такое учреждение публичного сектора должно разработать на основе консультаций с персоналом и общественностью.

Основные ценности:

- Уважение к закону и парламентской системе правления
- Уважение к людям
- Честность и неподкупность
- Добросовестность
- Экономичное и эффективное использование государственных ресурсов

Акт устанавливает три последние обязательства с использованием следующих формулировок:

Честность и неподкупность: В знак признания того, что государственное учреждение пользуется общественным доверием, публичное должностное лицо должно стремиться к: (а) поддержанию и повышению общественного доверия к честности и неподкупности государственного управления; и (б) продвижению общего блага сообщества, которому оно служит. Принимая это [обязательство] во внимание публичное должностное лицо:

- а) не должно использовать свои официальные полномочия или положение ненадлежащим образом, или позволить им быть использованными ненадлежащим образом; а также
- б) должно обеспечить, чтобы любая коллизия, которая может возникнуть между личными интересами публичного должностного лица и его служебными обязанностями, решалась в пользу общественных интересов; а также
- в) должно разглашать информацию о случаях мошенничества, коррупции и недобросовестного управления, о которой ему становится известно.

Добросовестность: При выполнении своих служебных обязанностей должностное лицо должно проявлять должную добросовестность, заботу и внимание, и должно стремиться к достижению высоких стандартов государственного управления.

Экономичность и эффективность: При выполнении служебных обязанностей, публичное должностное лицо должно обеспечить, чтобы государственные ресурсы не были потрачены впустую, использованы противоправным или ненадлежащим образом или расточительно.

Обязанности руководителей старшего звена: Закон об этике требует от руководителей старшего звена учреждений публичного сектора обеспечить в своем учреждении реализацию Закона, обучение нормам этики, и соответствие "административной практики и процедур с Законом и с кодексом поведения учреждения". Невыполнение этого требования может привести к санкциям в соответствии с трудовым контрактом руководителя старшего звена или (потенциально) к подаче в частном порядке гражданского иска о получения компенсации за нарушение обязанностей, установленных законом. Такие иски могут быть поданы, когда интересам граждан или клиентов учреждения был нанесен ущерб от предсказуемого и предотвратимого неэтичного поведения работника; например, в процессе переговоров по сделкам или при проведении торгов с участием учреждения, в котором работает руководитель старшего звена.

страстного применения этих санкций, являются также существенным условием эффективности кодексов. В большинстве стран, относящихся к континентальной системе права, дисциплинарные санкции предусмотрены в рамках административных законов,¹² а уголовные санкции включены в Уголовный кодекс, как это имеет место, например, во Франции¹³ или

Германии¹⁴. Кроме того, все чаще признается, что положительные стимулы могут иметь далеко идущие последствия в обеспечении соблюдения кодексов. Стоит отметить, что все более рекомендуемым становится продвижение по службе лиц в зависимости от истории их службы в части честности и неподкупности, хотя практика все еще отстает и в значительной степени зависит от усмотрения конкретного руководителя. Эффективность стандартного кодекса поведения мо-

12 См.: Квинсленд, Закон по этике в публичном секторе 1994 (по состоянию на 7 ноября 2014 года), доступно по адресу: www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/P/PublicSecEthA94.pdf

13 См.: Уголовный кодекс Франции (Code pénal), Статьи 432.1-435.5.

14 См.: Уголовный кодекс Германии (Strafgesetzbuch), § 331

Вставка 5.7 Управление правительственной этики США¹⁵

Соединенные Штаты создали Управление правительственной этики в 1978 г. УПЭ обеспечивает политическое руководство и управление программой по этике исполнительной ветви власти. Эта система носит децентрализованный характер, где каждое ведомство или учреждение несет ответственность за управление своей программой этики.

УПЭ разработало единый свод Стандартов этического поведения сотрудников исполнительной власти, который применяется ко всем должностным лицам и сотрудникам учреждений и ведомств исполнительной ветви власти. Эти правила содержат общие принципы,

которые направляют поведение федеральных служащих. Применение правил на практике обеспечивается посредством принятия правительством стандартных дисциплинарных процедур

УПЭ внедрило также единые системы раскрытия финансовой информации. Эти системы применяются во всех учреждениях и подлежат периодическому пересмотру. УПЭ регулярно пересматривает этические программы учреждений, делает рекомендации и проводит обучающие семинары для должностных лиц по вопросам этики как в Вашингтоне, так и в других городах по всей территории Соединенных Штатов.

жет быть более высокой, если существуют дополнительные кодексы, учитывающие специфику отдельных учреждений, как, например, в Латвии. Наконец, было установлено, что способность соотнести себя с кодексом поведения имеет решающее значение для его принятия и эффективного применения государственным служащим.

Несколько иные процедуры применяются к поведению избираемых должностных лиц, которые в принципе подотчетны избирателям. В некоторых странах существуют парламентские комитеты или уполномоченные для осуществления надзора за соблюдением Кодекса поведения членов парламента.

5.6 Контроль

В некоторых странах, контроль применения кодексов поведения возлагается на определенные органы, которые являются либо частью министерств (обычно министерства публичной администрации) или независимым органом, входящим в состав правительства. В большинстве стран континентального права, соблюдение правил поведения обеспечивается в каждом конкретном органе государственной власти (министерствах и т.д.) посредством внутренних структур, отвечающих за дисциплинарные вопросы (если нет уголовного правонарушения). Кроме того, желательно предоставлять услуги консультирования для государственных служащих, которые сталкиваются с непростой ситуацией коллизии интересов и которым необходимо иметь возможность обсудить эти вопросы с доверенным профессионалом, на чьи советы они могут смело положиться.

Библиография

1. Council of Europe, 2000, *Recommendation No. R 2000 (10) of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials* [pdf]. Available from [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)
2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*, 1998 [website]. Available from <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Lang=en&Book=>
3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, 2011, OECD Publishing [pdf]. Available from <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>
4. United Nations, *International Code of Conduct for Public Officials*, 1996 [pdf]. Available from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010930.pdf>
5. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, 2009, [website]. Available from www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html

ГЛАВА 6

Коллизия интересов

СОДЕРЖАНИЕ

6.1	Что такое “коллизия интересов”?	80
6.2	Как определить коллизию интересов	81
6.3	Ситуации, включающие коллизии интересов и их регулирование	82
6.3.1	Непотизм и кумовство	82
6.3.2	Коллизии с участием законодателей и других высокопоставленных должностных лиц	86
6.3.3	Коллизия интересов и занятость по окончании государственной службы	86
6.4	Меры по урегулированию коллизии интересов и декларирование активов	89
6.4.1	Обзор правовых подходов	89
6.4.2	Декларация интересов, активов и подарков	91
6.4.3	Механизмы обзора представленных деклараций	91
6.4.4	Дисциплинарные и уголовные санкции	92
6.5	Выводы	92
	Библиография	94
<i>Вставка 6.1</i>	<i>Определение коллизии интересов в Модельном кодексе поведения Совета Европы</i>	81
<i>Вставка 6.2</i>	<i>Конфликт интересов, регулируемый Конституцией, Таиланд</i>	85
<i>Вставка 6.3</i>	<i>Канада учредила специальные должности в сфере государственной этики</i>	87
<i>Вставка 6.4</i>	<i>Хорватия: Закон 2011 года о предупреждении коллизии интересов публичных должностных лиц</i>	90

ГЛАВА 6

Коллизия интересов

Служение общественным интересам составляет фундаментальную миссию правительства и его публичных институтов. Граждане вправе ожидать, что публичные должностные лица будут выполнять свои обязанности честно, неподкупно, справедливым и беспристрастным образом. Публичные должностные лица, которые следуют своим частным интересам во время пребывания в должности, могут представлять угрозу этому фундаментальному праву в случае, если управление такими интересами осуществляется неэффективно. Подобные коллизии интересов могут ослабить доверие граждан к публичным институтам¹.

За последние десятилетия, повышение мобильности персонала между публичным и частным секторами и расширение сотрудничества между ними в предоставлении публичных услуг, расширили «серые зоны», где частные интересы государственных служащих могут недолжным образом влиять (или восприниматься как влияющие) на исполнение ими официальных функций².

Сама по себе, коллизия интересов не приравнивается к коррупции. Тем не менее, коллизии между частными интересами публичного должностного лица и интересами его / ее должностных обязанностей могут привести к коррупционной деятельности, если коллизия не будет должным образом разрешена. Запрет публичному должностному лицу иметь какие-либо частные интересы, конечно же, не эффективен, и вполне может оказаться несправедливым. Целью предлагаемых ниже решений является поддержка честности и неподкупности путем уменьшения возможностей для злоупотреблений и обеспечения, в случае действительной коллизии интересов, ее декларирования и разрешения посредством превентивных мер, а в случае необходимости, и мер наказания.³

1 См.: ОЭСР, Разрешение конфликтов интересов на государственной службе: Руководства и опыт стран, 2003. Доступно по адресу <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>

2 Polaine, M., Guide to the UN Convention Against Corruption (UNCAC), 2015, London Centre of International Law Practice, Anti-corruption Forum. Available from <http://www.iclp.org/wp-content/uploads/2015/02/Guide-to-the-UN-Convention-Against-Corruption-Martin-Polaine.pdf>

3 Там же

6.1 Что такое “коллизия интересов”?

Руководство ОЭСР по урегулированию коллизий интересов на публичной службе Организации экономического сотрудничества и развития⁴ определяет ее следующим образом:

«Конфликт интересов» - это конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного лица) способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций.

Этот интерес может иметь любой характер - материальный, нематериальный, личный или семейный. Исключение и избежание таких коллизий не всегда возможно, однако они потенциально могут привести к совершению правонарушения публичным должностным лицом. В этой связи крайне важно обеспечить соответствующие правовые рамки для надлежащего регулирования и управления коллизиями интересов, с тем чтобы снизить риск того, что они приведут к совершению правонарушений.

Правовые рамки должны устанавливать, в частности:

- Соответствующие обязанности публичных должностных лиц быть информированными и избегать коллизии интересов, насколько это возможно; это относится также к запрету занимать определенные позиции одновременно или иметь внешние частные интересы.
- Обязанность должностных лиц заявлять о возникших коллизиях интересов соответствующему вышестоящему лицу или органу и/или объявлять о них публично.
- Обязанность должностных лиц разрешать кол-

4 См.: ОЭСР, Урегулирование коллизий интересов на публичной службе: Руководства и опыт стран ОЭСР, 2003, стр. 15.

Вставка 6.1 Определение коллизии интересов в Модельном кодексе поведения Совета Европы

Статья 13. Коллизия интересов

1. Коллизия интересов возникает в такой ситуации, когда публичное должностное лицо имеет частный интерес, который влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное исполнение им своих служебных обязанностей.
2. Частный интерес публичного должностного лица включает любое преимущество для него или нее лично, или для его или ее семьи, близких родственников, друзей, а также иных лиц и организаций, с которыми он или она имеют или имели деловые или связанные с политикой отношения. Указанное включает любое относящееся обязательство финансового или гражданско-правового характера.

(в статье далее излагаются общие обязанности публичного должностного лица, относящиеся к коллизии интересов)

3. Учитывая, что обычно только самому публичному должностному лицу известно о том, что он (она) находится в данном положении, публичное должностное лицо несет личную ответственность за то, чтобы:
 - внимательно относиться к любому реальной или потенциальной коллизии интересов
 - принимать меры, чтобы не допустить такой коллизии;
 - доводить до сведения вышестоящего лица о любой

коллизии интересов, как только ему или ей станет об этом известно;

- подчиниться любому окончательному решению об устранении из ситуации или отказе, от выгоды, породившей коллизию;
4. В каждом случае когда это требуется, публичное должностное лицо обязано заявить о наличии или отсутствии коллизии интересов.
 5. Любая коллизия интересов, о которой заявит кандидат, претендующий на должность на государственной службе или на иную должность на государственной службе, должна быть разрешена до назначения на должность.

Кроме того, Статья 14. – Заявление об интересах, рекомендует систему регулярного декларирования интересов, в особенности следующее:

Если публичное должностное лицо занимает такую должность, при которой его или ее служебные обязанности могут повлиять на его личные или частные интересы, то в соответствии с законом он обязан заявлять о характере и пределах этих интересов при назначении на должность, затем, через определенные промежутки времени, а также при любом изменении ситуации.

Источник: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

лизии путем исключения конкретного частного интереса, или выхода из официального процесса, находящегося под угрозой коллизии (самоотвод).

- В случае необходимости обязанность заявлять о частных интересах на регулярной основе (декларации активов).

6.2 Как определить коллизию интересов

Невозможно избежать ситуаций коллизии интересов. Время от времени личные интересы могут вступать в коллизию с рабочими решениями или действиями. Поэтому важно определить коллизию с самого начала и правильно управлять ею.

Множество, если не большая часть, коллизий интересов очевидны и не требуют каких-либо объяснений. Очевидные примеры включают случаи, когда публичные должностные лица, их друзья или ассоциированные с ними лица владеют компаниями, которые конкурируют в целях получения контрактов, и при этом

должностное лицо участвует в оценке тендерных предложений, или иным образом подпадают под регулирование, в рамках которого должностное лицо осуществляет полномочия или оказывает влияние.

Иногда, тем не менее, коллизия может быть не так очевидна и потребует анализа. Контрольный перечень, приведенный ниже, может помочь отдельным государственным служащим выявлять ситуации, где есть вероятность возникновения коллизии интересов:

- *Может ли родственник, друг, мое ассоциированное лицо или я приобрести, или потерять в финансовом или репутационном плане вследствие решения или действия моей организации в этом вопросе?*
- *Внес ли я каким-либо образом личный вклад в решение, по которому принимается решение или совершаются действия?*
- *Получал ли я какую-либо выгоду или пользовался гостеприимством со стороны кого-либо, кто может получить выгоду или потерпеть убытки от решения или действий моей организации?*
- *Являюсь ли я членом какой-либо ассоциации, клуба или профессионального органа, или есть ли у меня*

особые связи и аффилированность с этими органами, бизнесом или отдельными лицами, которые могут получить выгоду или понести убытки из-за рассмотрения этого вопроса моей организацией?

- *Если бы я действительно участвовал в оценке или принятии решений, был бы я обеспокоен тем, что моим коллегам и общественности станет известно о моей причастности или связи с этим органом?*
- *Могут ли в будущем возникнуть какие-либо личные выгоды для меня, которые могли бы поставить под сомнение мою объективность?*
- *Могу ли я быть уверен в своей способности действовать беспристрастно и в общественных интересах?*

Когда есть угроза возникновения коллизии интересов, следует изложить потенциальный конфликт и проконсультироваться с вышестоящим руководством или консультантом по вопросам этики, если таковой имеется.

Очевидно, что некоторые коллизии настолько незначительны, что предполагают лишь изложение ситуации и доведения до сведения других участников процесса принятия решений.

Например, должностное лицо может обладать небольшим количеством акций компании, стоимость которых не будет в значительной степени зависеть от результата рассмотрения конкретного вопроса. В таком случае заинтересованные стороны могут не возражать против дальнейшего участия должностного лица в процессе принятия решений. Если есть возражения, то должностное лицо обязано прекратить дальнейшее участие.

Контрольный список, приведенный ниже, может быть использован для оценки того, может ли коллизия, о которой сообщено, требовать от других должностных лиц обращения к лицу, потенциально вовлеченному в коллизии, с просьбой остаться в стороне:

- *Была ли доступна вся соответствующая информация для обеспечения надлежащей оценки?*
- *Какова природа отношений или связей, которая может привести к коллизии?*
- *Нужна ли юридическая консультация?*
- *Имеет ли этот вопрос большое общественное значение? Является ли спорным?*
- *Может ли участие индивида в этом деле поставить под сомнение его или ее честность и неподкупность?*
- *Может ли участие индивида поставить под сомнение честность и неподкупность организации?*
- *Как участие данного индивида в решении вопроса будет выглядеть в глазах общественности или*

одного из потенциальных подрядчиков или поставщиков организации?

- *Каков наилучший способ обеспечения беспристрастности, справедливости и защиты общественных интересов?*

Для обеспечения того, чтобы ситуации коллизий своевременно выявлялись и разрешались, учреждения, ведомства и другие органы должны:

- Вести полные и точные записи процессов принятия решений;
- Обеспечить открытость для общественности, путем предоставления точной информации о процессах, решениях и действиях организации;
- При существовании риска неправильного восприятия коллизии интересов, обеспечить, чтобы окончательное решение всех участников могло быть обосновано.

6.3 Ситуации, включающие коллизии интересов и их регулирование

6.3.1 Непотизм и кумовство

Одним из возможных последствий неспособности предотвращения коллизии интересов или ее урегулирования, является **непотизм**. Хотя это выражение иногда используется в более широком смысле, суть в ситуации, когда должностное лицо использует публичную власть, чтобы получить выгоду или преимущества (например, получить работу) для члена своей семьи.

Непотизм в публичном секторе может причинить вред интересам общества. Это означает, что наиболее подходящий кандидат не может получить должность или продвижение по службе, от чего в целом страдает общественность. Это может означать также, что менее конкурентоспособное предложение выигрывает государственный контракт, финансируемый за счет денег налогоплательщиков.

Непотизм может привести к конфликтам в лояльности внутри любой организации, в частности, когда один родственник находится в непосредственном подчинении у другого. Следует избегать подобных ситуаций. Правовой запрет может предотвратить получение родственниками должностного лица (отец, мать, брат, сестра, дядя, тетя, муж, жена, сын, дочь, зять, сноха, племянница или племянник) должности его руководителя или подчиненного.



Дискуссии в ходе Регионального семинара по предупреждению коррупции, касавшиеся главным образом декларирования активов и урегулировании коллизий интересов, который был организован ОБСЕ / БКЭЭД в сотрудничестве с УНП ООН и АКС ОЭСР при поддержке правительства Грузии, Батуми, Грузия, 16-17 декабря 2014 г.

Реже возникают ситуации, когда сыновья и дочери судей появляются в суде перед своими родителями в качестве адвоката. В некоторых судебных системах это не вызывает каких-либо осложнений. В других же является предметом яростных споров и порождает серьезные обвинения в стоворе и коррупции. Лучший опыт подсказывает, что следует избегать подобных ситуаций.

В широком смысле, nepoтизм, прежде всего, включает один или несколько из следующих аспектов:

- Выступление за, участие в, или способствование занятости, назначению, переназначению, классификации, переклассификации, оценке, продвижению, переводу, или дисциплинарному воздействию в отношении близкого члена семьи или гражданского партнера в государственной должности, или в ведомстве, в отношении которых лицо осуществляет юрисдикцию или контроль;
- Участие в определении компенсации близкого члена семьи или гражданского партнера;
- Делегирование в ведение близкому члену семьи или гражданскому партнеру любых заданий, связанных с занятостью, назначением, переназначением, классификацией, переклассификацией, оценкой, продвижением по службе, переводом или дисциплиной, ;
- Контроль, прямой или косвенный, близкого члена семьи или гражданского партнера, или делегирование такого контроля подчиненным⁵.

Запрет на nepoтизм не должен пониматься как полное запрещение совместной работы родственников. В действительности полный запрет предоставления работы родственникам уже работающего персонала может восприниматься как нарушение права человека на защиту от дискриминации. Однако это не относится к случаям, когда родственник предоставляет работу другому родственнику на должности, где над ним будет сохраняться функция контроля. Скорее всего, меры по искоренению nepoтизма направлены на, например, предотвращение использования (или злоупотребления) государственными служащими их служебного положения, чтобы получить государственные рабочие места для членов семьи. Суть заключается не в том, чтобы запретить членам семьи работать вместе, а, в предотвращении возможности проявления фаворитизма по отношению к члену семьи при использовании дискреционных полномочий для найма квалифицированных государственных служащих.

Общественный интерес требует, чтобы только лучший кандидат служил государству. Конечно, возмож-

ны случаи, когда родственник, несомненно, является наиболее квалифицированным специалистом для конкретной должности, но в этих случаях должен соблюдаться баланс интересов. По этой причине правила, связанные с nepoтизмом, не должны быть непреодолимым барьером, который вполне может привести к неизменной дисквалификации хорошо квалифицированных кандидатов.

Кумовство - более широкий термин, чем nepoтизм, и охватывает случаи, когда предпочтение отдается друзьям, независимо от их пригодности. Чаще всего это происходит в контексте назначений на должности, но может возникнуть также при осуществлении иных дискреционных полномочий. Тем не менее, если nepoтизм можно определить как отношения кровных родственников, супругов или партнеров, то эффективное правовое определение термина кумовство гораздо сложнее.

Иногда этот вопрос можно решить довольно легко: если член приемной комиссии очень хорошо знаком с кандидатом на должность, то он может и должен отстраниться от участия в приемной комиссии. Однако как определить момент, когда человек становится настолько «клановым», что решение в его или ее пользу было бы классифицировано как кумовство? Для определения границы, член комиссии может задать себе следующие вопросы: что бы другие кандидаты подумали, если бы они знали о наших отношениях? Будут ли они думать, что из-за этого процесс был несправедливым? Если возникли сомнения, вопрос следует обсудить и уточнить с другими членами комиссии. Необходимо, конечно, обеспечить полную прозрачность относительно природы отношений с кандидатом, и запротоколировать ее.

В некоторых случаях это может оказаться не так просто: если кандидат известен члену панели, как рассудительная и взвешенная личность, это может вызвать больше уверенности в его назначении. Тут возникает вопрос доверия. Основной проблемой является, выглядит ли принятое решение справедливыми, разумным и оправданным, как в глазах других кандидатов, так и в глазах широкой общественности.

По закону ответственность за некоторые назначения остается за определенным должностным лицом. Если должностное лицо чувствует неловкость в связи со своим отношением к потенциальному кандидату, ему должна быть предоставлена возможность отстраниться от процесса отбора. Он может также официально обратиться за независимой консультацией к другому равному или вышестоящему должностному лицу по вопросу о том, кого следует назначить на должность, и действовать соответственно.

⁵ См.: Совет по этике Графства Кинг, Nepoтизм как конфликт. Консультативное заключение 95-11-1133, Штат Вашингтон, США. Доступно по адресу: <http://www.kingcounty.gov/employees/ethics/opinion/listing/family/1133.aspx>

Вставка 6.2 Конфликт интересов, регулируемый Конституцией, Таиланд

Примером такого подхода является Конституция Таиланда 2007 года. Она содержит положения, требующие от министров (в том числе премьер-министра), законодателей и правительственных должностных, избежать вовлечения в коллизии интересов во всех ключевых сферах жизни. Примером служит часть Конституции, адресованная членам Палаты представителей (нижняя палата) и сенаторам.

Раздел 265:

Члены Палаты представителей и сенаторы не должны:

- 1) занимать какую-либо позицию или брать на себя какие-либо обязанности в любом Государственном или правительственном учреждении, или занимать должность члена местного собрания, местного администратора или должностного лица местного самоуправления;
- 2) получать, препятствовать или вмешиваться в предоставление концессий от государства, правительственного агентства, государственного предприятия, или стать участником монопольного договора с государством, правительственным агентством, Государственным агентством или предприятием, или стать партнером или акционером товарищества или общества, получающего такие концессии или стать прямым или косвенным участником в договоре такого рода;
- 3) получать специальные средства или привилегии от государства, правительственного агентства, государственного агентства, или государственного предприятия в процессе осуществления деятельности

Раздел 266:

Член Палаты представителей и сенатор не должен прямо или косвенно препятствовать, или вмешиваться в предоставление нижеследующих услуг, исходя из личной выгоды или во благо других лиц, или политической партии:

- 1) исполнение служебных или повседневных обязанностей государственных должностных лиц или сотрудников государственного учреждения, государственного органа, государственного предприятия или предприятия, большинство акций которого принадлежит государству, или местному органу самоуправления;
- 2) набор, назначение, кадровая перестановка, перевод, продвижение и повышение оклада государственного служащего на постоянной должности или получающего регулярную зарплату, и не являющегося официальным лицом политической партии, или должностным лицом или сотрудником правительственного агентства, Государственного агентства, государственного предприятия, большинство акций которого принадлежит государству, или местному органу самоуправления; или
- 3) любое действие вызывающее увольнение государственного служащего на постоянной должности или получающего регулярную зарплату, и не являющегося официальным лицом политической партии, или должностным лицом или сотрудником правительственного агентства, Государственного агентства, государственного предприятия, большинство акций которого принадлежит государству, или местному органу самоуправления.

Источник: http://english.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&Itemid=4&lang=en

Тем не менее, в конечном счете, основной упор делается на возможность ответить на обвинение в том, что решение было принято на основе дружбы, независимо от пригодности кандидата.

Предупреждение nepотизма и кумовства при назначении на должность

Основные принципы предотвращения nepотизма и кумовства в публичном и частном секторе должны включать следующие элементы ⁶:

- *Ясно сформулированная и понятная политика в области человеческих ресурсов, процедур и кодексов поведения.* Они должны также учитывать

реальные, потенциальные и предполагаемые коллизии интересов, в том числе nepотизм и кумовство.

- *Беспристрастность во всех процессах найма и отбора кадров.* Для работодателей публичного сектора важно выполнить свой общественный долг, действуя с этично и в интересах общества. Во избежание создания впечатления пристрастности или коррупции, на любом этапе приема на работу потенциальный заявитель не должен иметь прямой связи с должностным лицом, участвующим в процессе приема на работу. Все решения и их обоснования в ходе процесса отбора должны быть задокументированы. В обществах, где существует особое давление со стороны расширенной семьи, всем участникам процесса принятия решений рекомендуется удостовериться официально, что ни один из кандидатов не является родственником или знакомым, в обратном случае рекомендуется полностью устранить из процесса.

⁶ Настоящие положения представляет собой адаптацию материалов Независимой комиссии против коррупции Нового Южного Уэльса (НКПК НЮУ), Сидней, Австралия, доступно по адресу: www.icac.nsw.gov.au; см., например, НКПК, «Прием на работу и отбор. Навигация по лучшему способу действия», 2002, стр. 6. Доступно по адресу: <http://www.u4.no/recommended-reading/recruitment-and-selection-navigating-the-best-course-of-action>

- *Конкуренция должна поощряться.* Объявления вакансии должны адекватно отображать требования к работе и обеспечить максимальный выбор потенциальных кандидатов. Как правило, целью объявления является привлечение по возможности большего количества кандидатов. Критерии отбора также должны быть рассмотрены заблаговременно, до начала процесса отбора, чтобы обеспечить адекватное отражение требований позиции и привлечь максимально широкий круг кандидатов. Конкурентными мерами можно пренебрегать только в исключительных случаях. В такой ситуации лицо, принимающее решение должно быть в состоянии ясно и однозначно обосновать причины прямого назначения.
- *Необходимо придерживаться максимальной открытости.* Риск коррупции может быть сведен к минимуму, если существуют политика и процедуры, способствующие открытости в решении коллизий интересов.
- *Должна быть доступна процедура обжалования.* Неизбранные, но квалифицированные кандидаты, которые считают, что соответствующие процедуры не были соблюдены, должны иметь возможность обратиться в соответствующий орган для проведения независимого пересмотра процесса и его результатов.

6.3.2 Коллизии с участием законодателей и других высокопоставленных должностных лиц

Коллизия интересов с участием высших должностных лиц может представлять особую угрозу для честности и неподкупности в общественной жизни. Например, член парламента владеет компанией в строительном секторе, в то же время, в своей роли законодателя, он обязан голосовать за новый закон, регулирующий безопасность в строительстве. По этой причине, некоторые государства запрещают членам парламента участвовать в коммерческой деятельности, или получать доходы от коммерческой деятельности. Другие позволяют членам парламента получать доход от работы или бизнеса, но требуют от них представить декларации о доходах. Ключевой вопрос здесь в том, как сбалансировать необходимость избегать коллизий интересов или коррупции, и признание того, что избранные должностные лица не могут быть отстранены от частной деятельности в связи с временным характером их полномочий.

Государства с письменной конституцией могут обратиться к коллизии интересов в самой конституции. Впоследствии она может быть дополнена более конкретным национальным законодательством и иными нормативными актами в зависимости от обстоятельств.

6.3.3 Коллизия интересов и занятость по окончании государственной службы

Что происходит, когда государственный служащий покидает государственную службу и переходит в частный сектор? Этот вопрос приобретает все большее значение при решении коллизии интересов. Это следствие нескольких факторов. Реформы эффективности привели к «сокращениям» функций публичного сектора и передаче некоторых из них в частный сектор. Следовательно, во многих странах, различия, которые традиционно отделяли карьеры публичного и частного секторов, сегодня прослеживаются менее отчетливо. Как следствие, во многих странах наблюдается растущая тенденция публичных должностных лиц не относиться к работе в публичном секторе как к долгосрочной карьере, а рассматривать возможность перехода из публичного в частный сектор в течение трудовой деятельности. Предметом озабоченности является тип занятости, имеющий непосредственное отношение к прежней позиции в качестве государственного служащего.

Есть, пожалуй, четыре основных типа неправомерных действий, которые могут возникнуть в результате коллизий интересов, касающихся занятости после прекращения государственной службы:

- Государственные служащие, которые корректируют свое поведение, будучи еще на должности, с целью улучшения перспектив будущей занятости. При таком поведении частные интересы преобладают над выполнением общественного долга. Например, отдельные публичные должностные лица «расслабляются» при исполнении своих служебных обязанностей в пользу дальнейших личных карьерных интересов; принимают предвзятое решение по определенному вопросу, исходя из интересов потенциальных работодателей частного сектора; или действуют путем прямого подкупа, когда государственное должностное лицо требует должность в обмен на оказание определенных услуг.
- Бывшие публичные должностные лица, которые ненадлежащим образом используют конфиденци-

Вставка 6.3 Канада учредила специальные должности в сфере государственной этики

Ряд провинций Канады, а также федеральное правительство, ввели специальные должности для оказания методологической помощи в этических вопросах парламентариям и старшим должностным лицам. Эти позиции имеют различные названия, такие как, например, «Комиссар по этике» или «Комиссар по коллизии интересов», однако всеми признается, что, если полагаться исключительно на правовую систему, существует два основных риска в области этики:

1. Публичные должностные лица могут легко забыть, что представляет собой действительно этическое поведение.
2. Правила часто чрезвычайно подробно описывают вопросы, которые должны быть очевидны сами по себе. Подобные случаи, вместо улучшения доверия общественности могут еще больше подорвать его. Федеральное правительство Канады придерживается подхода, при котором предполагается, что публичные должностные лица хотят применять этическое поведение и этим заработать высокий уровень уважения среди граждан. По этой причине этическое поведение в Канаде не кодифицируется посредством установления исчерпывающего перечня запрещенного поведения.

Управление по коллизии интересов и Комиссар Канады по этике⁷ имеет дело с потенциальными коллизиями интересов и другими этическими вопросами среди тех, кто, скорее всего, имеет возможность влиять на важные решения в федеральном правительстве, включая должностных лиц, ответственных за работу со «слепыми

трастами». Слепые трасты создаются для того, чтобы вложения лица, принимающего решения, хранились отдельно (и в тайне) независимыми доверительными управляющими, с тем чтобы избежать любой коллизии интересов. Лицо, принимающее решение, находится полностью в неведении относительно того, куда его или ее средства были вложены и, соответственно свободен от связанного с ними влияния.

Бюро Советника по этике охватывает всех членов федерального кабинета, в том числе премьер-министра. Это включает в себя супругов и находящихся на иждивении детей членов кабинета, политический персонал министров-членов правительства и старших должностных лиц федеральной государственной службы. Бюро осуществляет мониторинг активов, доходов и обязательств тех, кого оно курирует.

Когда речь идет о подозрении в нарушении уголовного законодательства, Советник по этике не заменяет роль полиции, прокуроров и судей. Он имеет дело с теми ситуациями, которые, не будучи незаконными, могут показаться гражданам неэтичными. Бюро тесно работает с лицами, деятельность которых регулируется Кодексом Канады о коллизии интересов и предоставляет рекомендации по вопросам о том, как следует рассматривать данный актив или интерес. Кроме того, Премьер-министр может обратиться в Бюро, чтобы провести расследование и представить замечания по конкретным вопросам в случае их возникновения.

альную правительственную информацию, полученную в ходе выполнения официальных функций, для личной выгоды, или в интересах другого лица или организации.

- Бывшие государственные чиновники, которые стремятся влиять на публичных должностных лиц. Это может выражаться в том, что бывшее публичное должностное лицо, оказывает давление на бывших коллег или подчиненных в целях предвзятого осуществления ими своих функций, пытаясь повлиять на их деятельность или оказывая им услуги.
- Повторная занятость или повторное привлечение пенсионеров или уволенных публичных должностных лиц. Это относится к следующим категориям: (а) высшие чины государственной службы, получившие щедрое выходное пособие и повторно поступающие на государственную службу на неруководящие должности, при этом сохраняя выходное пособие; (б) публичные должностные лица,

оставившие государственную службу, с целью повторного привлечения в качестве консультантов или подрядчиков более высокой ставкой оплаты труда и выполняющих по существу ту же работу; (с) публичные должностные лица, решившие заняться бизнесом с целью участвовать в торгах по осуществлению работ, объявленных бывшим работодателем, после получения выходных пособий.

Чтобы удостовериться, что государственные служащие не пытаются использовать свои связи в правительстве после ухода с государственной службы, целесообразно применить меры, касающиеся занятости после прекращения государственной службы. В дополнение к положениям кодексов поведения (см главу 5), можно рассмотреть три подхода:

- Каждое правительственное учреждение может разработать специальную политику занятости после ухода должностного лица из публичного сектора. Такая политика должна учитывать степень риска для правительства, вовлеченного в получение публичным должностным лицом работы в частном секторе, и возможное влияние такой политики на

⁷ Для получения дополнительной информации см.: <http://ciec-ccie.gc.ca/Default.aspx?pid=1&lang=en>

будущую карьеру публичных служащих, например, высококвалифицированных профессионалов в узких областях, в которых они продолжают работать.

- Трудовые договоры могут содержать определенные ограничения, указанные в них.
- Принятие законодательства; некоторые государства встали на этот путь, однако любое законодательство должно стремиться свести к минимуму ограничения, а не налагать их без надобности.

Такие меры должны быть разработаны с учетом специфики той или иной страны - например, в стране, где значительное число высокопоставленных сотрудников гражданской службы, как правило, заменяются после выборов, возможно, потребуются более строгие положения, чем в стране, где такие должности более стабильны.

В Соединенных Штатах Америки, как и во многих других странах, особое внимание уделяется руководителям органов исполнительной власти. Они назначаются президентом, в соответствии со статьей 207 раздела 18 Кодекса Соединенных Штатов⁸, в котором они упоминаются как «*высший руководящий состав*». Система многоуровневая: существуют определенные ограничения, которые относятся ко всем правительственным служащим, и становятся более обременительными с повышением ранга.

В соответствии с указанным положением высший руководящий состав должен соблюдать определенные ограничения:

- Пожизненный запрет (касается всех руководящих работников) на представление какой-либо организации по делу, над которым они непосредственно работали в качестве руководящего работника;
- Двухлетний запрет в случае дел, над которыми они непосредственно не работали, но за которые они несли персональную ответственность;
- Годичный запрет на представление любой организации перед нынешним представителем исполнительной ветви власти;
- Годичный запрет на представление иностранного учреждения «перед любым департаментом или агентством Соединенных Штатов», и на оказание помощи или предоставление консультаций иностранному юридическому лицу.

В качестве превентивных мер, потенциальные кандидаты на высшие руководящие должности обязаны представить проект декларации активов, кото-

рый рассматривается Белым домом, нанимающим агентством и Управлением правительственной этики Соединенных Штатов. На основе представленной информации составляется «соглашение по этике», определяющее какие шаги кандидат должен сделать до занятия должности, чтобы обеспечить отсутствие коллизии интересов (например, отказ распоряжаться активами). Управление по правительственной этике обеспечивает, чтобы «соглашение по этике» было исполнено в течение 90 дней с момента назначения на должность⁹. Он также консультирует руководящих сотрудников о том, каким образом соблюдать Кодекс и различные ограничения.

В Канаде и Соединенном Королевстве трудоустройство бывших правительственных министров регулируется исполнительным документом, а не статутом. Глава седьмая Кодекса министров («частные интересы министров») Соединенного Королевства регулирует вопросы трудоустройства после завершения службы¹⁰: Министрам запрещается лоббирование правительства в течение двух лет после ухода с должности. При поиске новых назначений они обязаны учитывать рекомендации Независимого консультативного комитета о назначениях в сфере бизнеса в течение двух лет после ухода с должности. В Канаде существует двухлетний запрет, исключение из которого может быть сделано премьер-министром; в то время как в Соединенном Королевстве бывшие министры ограничены если после обращения в Консультативный комитет за консультацией, Консультативным комитетом дана рекомендация отложить назначение в частном секторе.

Передовой опыт показывает, что:

- Занятость после прекращения государственной службы должна быть оговорена в кодексах для министров;
- Постоянный консультативный орган должен помогать министрам в соблюдении руководящих принципов, относительно их дальнейшего трудоустройства. Эти черты относятся не только к вопросам занятости после окончания службы, но и являются общими для законодательных и исполнительных документов на международном уровне¹¹.

8 См.: Кодекс Соединенных Штатов, издание 2012 года, раздел 18 «Преступления и уголовный процесс», часть I «Преступления», глава 11 «Подкуп, взяточничество и коллизия интересов», раздел 207 «Ограничения в отношении бывших должностных лиц, работников и выборных должностных лиц исполнительной и законодательной ветвей власти»

9 См.: Конференция государств-участников КООНПК, Коллизии интересов, сообщения о коррупционных деяниях и декларации об активах, особенно в контексте статей 7 - 9 Конвенции, CAC/COSP/WG.4/2012/3, p.9, доступно по адресу: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2012-August-27-29/V1254433r.pdf#page=4>

10 См.: Великобритания, Кабинет министров, Кодекс министров, 2010 г., раздел 7.25, доступно по адресу: http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61402/ministerial-code-may-2010.pdf

11 См.: Австралийское отделение Парламентской библиотеки, Занятость министров после их увольнения, Исследовательская записка. 40 (2002), доступно по адресу: <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rn/2001-02/02rn40.pdf>

Следует отметить, что ограничения, касающиеся трудоустройства после прекращения государственной службы, должны быть пропорциональны рискам. Например, Закон 2011 года о предотвращении коллизии интересов государственных должностных лиц Хорватии (вставка 6.4) предусматривает, что в течение одного года после окончания службы, должностные лица не имеют права принимать назначение, избираться или заключать трудовые договоры с юридическим лицом, с которым имели деловые отношения в течение срока их полномочий на государственной службе; или же на момент назначения, избрания или трудоустройства предполагается, что юридическое лицо имеет намерения вступить в деловые отношения с этим органом.

6.4 Меры по урегулированию коллизии интересов и декларирование активов

6.4.1 Обзор правовых подходов¹²

Цель любого законодательства или политики в отношении коллизии интересов - прежде всего, обеспечить, чтобы решения, принимаемые государственными служащими и учреждениями, принимались в общественных интересах, а не на основе частных интересов. Кроме того, всесторонняя политика коллизии интересов и декларации активов будет способствовать обеспечению честности, неподкупности и подотчетности, а также снизит коррупционные риски.

Создание мер и систем деклараций активов и доходов публичных должностных лиц поддерживается международными документами, такими как Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК) и Руководство ОЭСР по управлению коллизией интересов в публичном секторе. Режимы регулирования коллизии интересов и декларирования активов тесно связаны между собой. Это, например, иллюстрируется в статье 8(5) КООНПК о том, что «Каждое государство-участник стремится [...] устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных подарках или выгодах, в связи с которыми может возникнуть коллизия интересов в отношении их

функций в качестве публичных должностных лиц»¹³.

По всему региону ОБСЕ применяются различные правовые подходы к регулированию **коллизии интересов** и декларированию активов. Некоторые государства-участники ОБСЕ имеют законодательные акты о коллизии интересов публичных должностных лиц, в то время как другие предпочитают управлять коллизиями интересов посредством личных обязательств. Что касается первой группы, французский законодатель включил положения о коллизии интересов в различные действующие законы, такие как Уголовный кодекс, закон о государственных служащих, закон о борьбе с коррупцией, или Избирательный кодекс. В Российской Федерации применяется многоуровневый подход, когда стандарты борьбы с коррупцией для государственных служащих работают на четырех уровнях в вертикально интегрированной системе: Федеральный закон «О противодействии коррупции» устанавливает общие обязательства и ограничения; Указ Президента «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»; Типовой кодекс этики и служебного поведения должностных лиц государственных и муниципальных учреждений; и отдельные ведомственные кодексы этики и служебного поведения¹⁴. С другой стороны, Канада, помимо соответствующих положений в национальных и ведомственных кодексах поведения, приняла также отдельный закон о коллизии интересов (Закон о коллизии интересов, 2006). Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки регулируют коллизии интересов на основе кодексов поведения, применимых к избранным должностным лицам и членам исполнительной власти. В этих двух странах коллизия интересов в публичном секторе адресуется также посредством трудовых контрактов.

Подобные законодательные тенденции можно наблюдать и в отношении **деклараций активов**. Некоторые страны включили положения о декларации активов в более общее законодательство, например, в законы о государственной службе и административных процедурах. Такое положение существует в Беларуси (регулярное заполнение формы декларации, форма которой установлена законодательством), а также в Германии или Швеции (обязанность уведомить вышестоящего начальника о внешнем трудоустройстве и частных интересах, не обязательно прибегая к обычным формам

¹² Настоящий раздел основывается на материалах Обзорного доклада по имплементации обязательств ОБСЕ «Стратегические подходы к предупреждению коррупции в регионе ОБСЕ», 2012, EEF.GAL/20/12, pp. 42-44.

¹³ В дополнение, статья 7 (4) КООНПК устанавливает, что «Каждое Государство-участник стремится, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, которые способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов.»

¹⁴ См.: Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции «Коллизия интересов, сообщения о коррупционных деяниях и декларации об активах, особенно в контексте статей 7-9 Конвенции», САС/COSP/WG.4/2012/3

Вставка 6.4 Хорватия: Закон 2011 года о предупреждении коллизии интересов публичных должностных лиц

Закон устанавливает следующие рамки:

- В течение 30 дней после вступления в должность и 30 дней после отставки, каждый государственный служащий обязан представить Комиссии декларацию активов, содержащую сведения о его / ее собственных активах и активах его / ее супруга(и) и несовершеннолетнего ребенка (детей).
- переизбранные должностные лица также обязаны представлять декларации о своих активах.
- руководящие сотрудники обязаны представлять декларации о своих активах в течение 30 дней с момента их назначения и каждые четыре года. Кроме того, если во время выполнения ими своих должностных обязанностей произошло значительное изменение в их активах, должностные лица обязаны сообщать об этом Комиссии по окончании календарного года, в котором такое изменение имело место.
- Каждая декларация должна также содержать заявление государственного служащего, согласно которой он / она предоставляет Комиссии доступ к сведениям о всех счетах, открытым в отечественных и зарубежных банках и финансовых учреждениях, которые в противном случае защищены банковской тайной.
- Помимо декларации активов, должностные лица также обязаны представить подробную информацию о том, как эти активы были приобретены, источники средств, используемых для приобретения любого движимого или недвижимого имущества.
- Акции стоимостью выше определенной суммы должны быть переданы доверительному управляющему, о чем Комиссия должна быть уведомлена. Кроме того, после принятия должности, должностные лица обязаны организовать свою предыдущую коммерческую деятельность, с тем чтобы исключить любую потенциальную или предупредить любую предвидимую коллизию интересов.

Требования к декларированию имущества должностных лиц включают информацию о:

- Наследованных и приобретенных активах;
- Информацию о всей недвижимости, приобретенной посредством сделок, по судебному решению и прочей недвижимости, приобретенной у третьих лиц;

- Информацию о ценном движимом имуществе, таком как транспортные средства, суда, произведения искусства, ювелирные изделия с индивидуальной стоимостью свыше 30 000 хорватских кун (что эквивалентно примерно 4000 евро), за исключением предметов домашнего обихода и одежды;
- Акциях и долях в компаниях;
- Сберегательных депозитах, если они превышают чистый годовой доход должностного лица;
- Долгах, поручительстве и прочих обязательствах;
- Зарплате, доходе от самостоятельной занятости, доходах от имущества и имущественных прав, доходах от страхования капитала, а также других видах доходов и поступлений, которые не рассматриваются в качестве доходов и поступлений и для которых не начисляется налог на прибыль. Вся информация, касающаяся активов должностных лиц (унаследованных и приобретенных), их супругов и детей в возрасте до 18 лет, является общедоступной и размещается Комиссией на ее веб-странице. Тем не менее, личные данные должностных лиц, супругов и детей, не публикуется.

Хорватское законодательство охватывает также подарки и предусматривает, что:

- должностные лица могут принимать подарки только символической стоимости (примерно 65 евро в эквиваленте).
- Должностные лица не должны принимать какие-либо денежные средства, независимо от суммы, другие ценные бумаги или драгоценные металлы.
- Обычные подарки между членами семьи, родственниками и друзьями, а также национальные и международные признания, медали и награды не считаются подарками.
- Подарки, которые официальные лица не сохраняют, хотя имеют право на сохранение, также как и подарки, превышающие номинальную стоимость, но полученные как часть протокола, считаются собственностью государства.

Источник: Республика Хорватия, Закон о предупреждении коллизии интересов публичных должностных лиц, 2011, доступен: http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/library-files/Croatia_Law%20on%20prevention%20of%20Conflict%20of%20Interest_2011_en.pdf

декларации). Другие страны включили обязательство о декларации активов в кодексы поведения, как, например, в Норвегии и Дании. Другой подход - включение обязательства о декларации активов в законы о борьбе с коррупцией, можно найти в таких странах, как Азербайджан, Эстония, Казахстан, Латвия, Литва, Черногория, Сербия и Таджикистан. Некоторые страны приняли автономные законы о декларации активов, применимые ко всем должностным лицам или к определенным категориям должностных лиц (напри-

мер, Албания). ОЭСР рекомендует применять специальные режимы декларирования активов для различных типов публичных должностных лиц (выборных должностных лиц, высокопоставленных исполнительных должностных лиц, гражданских служащих и т.д.), предполагается, что тексты будут адаптированы в соответствии с обязанностями и полномочиями¹⁵. Такие

¹⁵ См.: ОЭСР, Декларация активов для публичных должностных лиц: Инструмент для предупреждения коррупции, 2011, Издательство ОЭСР, стр. 13.

целевые правила были, например, установлены для парламентов в Соединенном Королевстве, Германии и Испании. Кроме того, некоторые страны разработали режимы декларации активов специально для членов кабинета (Соединенное Королевство).

6.4.2 Декларация интересов, активов и подарков¹⁶

В целом, всесторонние **предписания о коллизии интересов распространяются на декларации интересов и активов, а также подарки.**

Обычно декларация активов требует предоставление информации о: (I) доходе, (II) активах (например, имущество, инвестиции, доли), (III) подарках, (IV) материальных и нематериальных интересах (например, таких как занятие директорских должностей), (v) супругах, родственниках и прочих соответствующих лицах. В некоторых странах, декларации включают также информацию о расходах, превышающих установленную сумму.

Масштаб публичного раскрытия деклараций активов, как правило, зависит от характера декларации. В случае, если раскрытие имеет ограниченный охват с точки зрения информации и затрагиваемых лиц, предпочтительно полное публичное раскрытие информации. Напротив, в государствах, где в декларации активов подробно излагаются многочисленные данные, нормой является ограниченное публичное раскрытие информации, т.е. раскрывается лишь часть сведений, представленных в декларации. Помимо содействия выявлению возможной коллизии интересов, декларации активов служат также как инструмент предупреждения коррупции, поскольку они могут помочь в выявлении незаконного обогащения публичных должностных лиц. При решении вопроса о степени доступа общественности к декларациям, доминирующим критерием должно стать обеспечение большей прозрачности.

Для публичного должностного лица важно с самого начала знать требования к выявлению коллизии интересов и сообщению о ней. Соответственно, процесс должен начинаться с официального представления должностным лицом первоначальной декларации / раскрытия информации, а также подробных указаний должностному лицу в целях оказания содействия в соблюдении обязательств. Требование декларации

действует на весь срок пребывания государственного служащего в должности, а также по окончании этого срока.

Декларации должны также содержать информацию о подарках. Явный запрет также должен быть введен для предотвращения принятия подарков, стоимость которых превышает разумный предел; должны также предусматриваться правила для тех случаев, когда отказ от принятия подарка невозможен или может быть воспринят как оскорбление, например, когда дар передается государству, продается и т.д.

При создании системы раскрытия активов и доходов, стране следует задать следующие вопросы и ответить на них:

- Какова цель системы раскрытия информации?
- Кто должен раскрывать информацию? В случае профессиональных государственных служащих, на каком уровне действует требование прибегать к процессу декларирования? Будет ли проводиться проверка в зависимости от ранга и / или деликатности/ уязвимости занимаемой должности?
- Насколько широко должны применяться требования к раскрытию информации к членам семьи должностного лица?
- Какая информация должна быть раскрыта и кем?
- Кому должно быть адресовано раскрытие информации?
- Как информация будет проверена и какие санкции будут применены за нарушение или за ее неразглашение?
- Какой уровень доступа к декларациям должны иметь средства массовой информации представители общественности?

Кроме того, требования о декларировании будут эффективными только при поддержке ряда других мер, в том числе необходимых рамок надзора и санкций для обеспечения соблюдения установленных требований - предмет разделов 6.4.3-6.4.4.

6.4.3 Механизмы обзора представленных деклараций

В государствах-участниках ОБСЕ, надзорные учреждения различаются по форме и порядку внутренней и внешней институциональной структуры контроля декларирования активов и режима коллизии интересов. Различия главным образом зависят от правовой структуры и национальных традиций. Относительно **внутренних механизмов обзора**, некоторые страны требуют, чтобы их публичные должностные лица ин-

¹⁶ Настоящий раздел основывается, в числе прочего, на Polaine, M., Guide to the UN Convention Against Corruption (UNCAC), 2015, London Centre of International Law Practice, Anti-corruption Forum. Доступно по адресу: <http://www.icilp.org/wp-content/uploads/2015/02/Guide-to-the-UN-Convention-Against-Corruption-Martin-Polaine.pdf>

формировали вышестоящего руководителя о своей общественной деятельности, а также оплачиваемой деятельности за пределами их профессиональной деятельности (как например, в Германии, Швеции, Швейцарии, а также в Норвегии). Кроме того, законодательные органы, как правило, используют внутренние механизмы для контроля деклараций активов членов или сотрудников парламента (Германия, Ирландия, Испания и Соединенное Королевство).

Используются также **внешние механизмы обзора**. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ, за контроль над декларациями должностных лиц отвечает специальный орган по борьбе с коррупцией (Албания, Черногория, Румыния, Сербия и Словения), так как в этих странах, декларирование активов, в первую очередь рассматривается как инструмент предупреждения коррупции. В некоторых других государствах-участниках ОБСЕ, задача контроля и обработки декларации активов государственных должностных лиц возложена на налоговые органы (Беларусь и Казахстан). Наблюдется также опыт контроля режима декларирования активов органами гражданской службы (Грузия и Кыргызская Республика) или парламентскими органами (Эстония). В некоторых странах, за контроль декларирования активов ответственны высшие органы аудита (Болгария). И, наконец, некоторые государства-участники ОБСЕ возложили эту ответственность на судебные органы (Дания и Португалия) или органы, укомплектованные в основном судебным персоналом (Франция)¹⁷ или комиссии по этике (Армения).

6.4.4 Дисциплинарные и уголовные санкции

И, наконец, как и большинство мер, описанных в этой главе, санкции могут быть применены для соблюдения режимов декларации активов. В большинстве случаев, санкции носят административный или дисциплинарный характер. Диапазон правовых санкций, которые будут применяться в отношении избираемых публичных должностных лиц, является несколько ограниченным, что делает требование прозрачности деклараций активов избранных должностных лиц тем более актуальным.

¹⁷ В контексте внешних механизмов обзора важно выделить два элемента: (i) в странах, где декларации активов управляются централизованно, ответственные учреждения должны пользоваться защитой от политического или другого неправомерного вмешательства; (ii) в странах, где режимы декларирования активов относительно новы, может быть преимуществом создание независимого надзорного органа, который затем может собирать опыт для обмена с другими государственными учреждениями.

Уголовные санкции могут рассматриваться в случае тяжкого несоблюдения требований декларирования – например, крупномасштабного сокрытия активов. В зависимости от конкретных условий страны будет определяться, являются ли другие аспекты декларирования, такие как положения о подарках, предметом дисциплинарных процедур или предметом рассмотрения уголовного суда.

При определении санкций, необходимо тщательно проанализировать реальную цель требования о декларировании. Для большинства государств, необходимость декларирования существует не только для создания государственного реестра интересов государственных должностных лиц, но и для привития доверия общественности к работе правительства на центральном и местном уровнях, а также для выявления коррумпированных или потенциальных коррумпированных лиц.

Примеры возможного диапазона санкций содержатся в хорватском законе (вставка 6.4).

Согласно ему доступные санкции охватывают:

- Выговор;
- Изъятие части чистого оклада;
- Публикация решения Комиссии;
- Предложение об увольнении должностного лица; и,
- Требование отставки выборного должностного лица.

Хотя некоторые государства и ввели требование о декларировании, изучение / мониторинг деклараций не производится или производится в недостаточной степени. Для исследования деклараций надлежащим образом чаще представляется целесообразным требовать тщательного заполнения финансовых деклараций от ограниченного числа публичных должностных лиц, занимающих ключевые позиции, чем распространять это требование на всех публичных должностных лиц, когда общеизвестно, что многочисленные декларации не могут подвергнуться эффективному анализу.

6.5 Выводы

Регулирование коллизии интересов направлено на предотвращение ситуаций коллизии интересов публичных должностных лиц, путем установления запретов на определенные виды деятельности. Тем не менее, все должностные лица, в какой-то момент будут сталкиваться с коллизиями и основной целью урегулирования подобных ситуаций является их рассмотрение с точки зрения комбинации осознания со

стороны должностных лиц и их обязательств заявлять о коллизии и разрешать ее. Все чаще системы регулярного декларирования интересов и активов, также рассматриваются как важное средство предупреждения и выявления коллизии интересов. Ключевыми целями должны стать: адаптация надлежащим образом правил для различных категорий должностных лиц, обеспечение максимальной прозрачности (хотя, чем менее высокопоставленные и влиятельные должностные лица, тем в большей степени это может быть сбалансировано посредством права на личную жизнь), а также предоставление должностным лицам необходимого руководства, обучения и помощи, в которых они нуждаются, с тем чтобы соблюдать обязательства.

Библиография

1. Council of Europe, 2000, *Recommendation (2000)10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials* [pdf]. Available from [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)
2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD Guidelines and Country Experiences, 2003, [pdf]. Available from <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, 2011 [pdf]. Available from <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>
4. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Best Practices in Combating Corruption*, Глава 3 “Conflict of Interest and Monitoring Financial Assets”, 2004 [pdf]. Available from <http://www.osce.org/eea/13738?download=true>
5. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Strategic Approaches to Corruption Prevention in the OSCE Region, Review Report on the Implementation of OSCE Commitments*, 2012 [pdf]. Available from <http://www.osce.org/eea/93468?download=true>
6. United Nations, Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, 2012, Note by the Secretariat, *Conflict of interest, reporting acts of corruption and asset declarations, particularly in the context of articles 7-9 of the Convention*, 2012 [website]. Available from <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/conflict-of-interest.html>
7. Polaine, M., *Guide to the UN Convention Against Corruption (UNCAC)*, London Centre of International Law Practice, Anti-corruption Forum, 2015. Available from <http://www.lcilp.org/wp-content/uploads/2015/02/Guide-to-the-UN-Convention-Against-Corruption-Martin-Polaine.pdf>

ГЛАВА 7

Управление публичными финансами

СОДЕРЖАНИЕ

7.1	Региональные инициативы и международные документы	96
7.2	Правовые основы	97
7.2.1	Правовые подходы	97
7.2.2	Содержание и сфера охвата	97
7.3	Имплементация и обеспечение мер по выполнению	99
7.4	Честность и неподкупность при сборе государственных доходов	100
7.4.1	Предлагаемые компоненты реформы базы и учреждений, осуществляющих сбор государственных доходов	101
7.4.2	Запрет освобождения от налогообложения в отношении взяток	102
7.5	Выводы	103
	Библиография	104
<i>Вставка 7.1</i>	<i>Укрепление честности и неподкупности в системе таможенного управления</i>	<i>100</i>
<i>Таблица 7.1</i>	<i>Набор показателей осуществления управления публичными финансами на высоком уровне - обзор</i>	<i>98</i>

ГЛАВА 7

Управление публичными финансами

Надлежащее управление финансовыми ресурсами является ключевым элементом предупреждения коррупции в публичном секторе. Многие предыдущие и нынешние программы и реформы публичного сектора направлены на управление государственными расходами, финансовую отчетность и прозрачность бюджета. В последнее десятилетие в контексте предупреждения коррупции этот вопрос вызывает повышенный интерес многих региональных организаций, международных доноров и финансовых учреждений.

В этой главе рассматриваются международные документы, а также меры по предупреждению, имплементации и осуществлению, принятые на национальном уровне государствами-участниками ОБСЕ в целях обеспечения надлежащего управления публичными финансами, свободного от любого неправомерного использования, хищения или коррупции. Будет также обсуждаться важность эффективных и прозрачных систем сбора доходов для функционирования публичной администрации и поддержания общественного доверия к правительственному управлению общими ресурсами.

7.1 Региональные инициативы и международные документы

С начала 2000-х годов движение “Цели развития тысячелетия” и последующая программа повышения эффективности помощи привели к росту международного интереса к управлению публичными финансами и соответствующих инициатив. Например, Программа государственных расходов и финансовой подотчетности (ПГРФО), основанная в 2001 году, является мультidonорским партнерством семи национальных и международных доноров и междуна-

родных финансовых учреждений¹. Она направлена на «оценку состояния государственных расходов страны, системы закупок и финансовой отчетности, а также разработку практической последовательности реформ и создания потенциала»². Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) также играет активную роль в области составления бюджета и государственных расходов, а также публичных финансов. ОЭСР были проведены страновые обзоры бюджетных систем в более чем 30 странах, в том числе государств, не являющихся членами ОЭСР, таких как Россия (2008), Молдова (2010), и Черногория (2012)³. Совместная инициатива Европейского союза (ЕС) и ОЭСР “Содействие совершенствованию системы государственного и корпоративного управления” (СИГМА) также уделяет внимание управлению государственными расходами в ряде стран кандидатов в ЕС (потенциальных), делая упор на казну и бюджет, а также на выделение ресурсов⁴. Помимо этого, был создан ряд двусторонних программ, направленных на совершенствование государственного финансового управления.

ОБСЕ также осуществляет программы, направленные на совершенствование управления публичными финансами, например, продвижение надлежащего экономического управления, рациональное финансовое бюджетирование и управление, а также реформа местного управления. В Дублинской декларации Совета министров об утверждении надлежащего управления (2012), государства-участники ОБСЕ постановили, что

1 Европейская комиссия, Министерство иностранных дел Франции, Министерство иностранных дел Норвегии, Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам, Министерство международного развития Великобритании, Международный валютный фонд и Всемирный банк

2 См.: www.pefa.org/en/content/resources

3 С информацией о всех страновых обзорах бюджетных систем можно ознакомиться по: www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/seniorbudgetofficialcountryreviewsofbudgetingsystems.htm 4

4 См.: <http://www.sigmaxweb.org/activityareas/#PEM>

«важными компонентами надлежащего управления являются эффективное распоряжение государственными ресурсами через сильные и отлаженно действующие институты, профессиональная и эффективная гражданская служба, а также разумные процедуры составления и исполнения бюджета и государственных закупок». Они также признали важность того, чтобы «заложить прочную финансовую основу для деятельности» систем государственного управления.

Что касается международных документов, призыв к прозрачности и подотчетности управления публичными финансами является неотъемлемой частью документов Совета Европы и Организации Объединенных Наций. Резолюция Совета Европы 1997 года «О двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией» подчеркивает такие принципы, как прозрачность, ревизия и подотчетность в качестве важных предпосылок для предупреждения и выявления коррупции. Руководящие принципы 9, 11 и 12 имеют особое значение в этом контексте:

Принцип 9: Гарантировать, что организация, функционирование и принятие решений публичными администрациями принимает во внимание потребность борьбы с коррупцией, в особенности, гарантируя прозрачность, совместимую с потребностью достигнуть эффективности

Принцип 11: Гарантировать, что соответствующие процедуры аудита применимы к действиям публичной администрации и публичного сектора.

Принцип 12: Подтверждать роль, которую могут играть процедуры аудита в предупреждении и выявлении коррупции вне публичной администрации.

КООНПК также подчеркивает надлежащее управление и предупреждение коррупции. Статья 9 (2) говорит, что каждое Государство-участник должно принять соответствующие меры «по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами» посредством процедур принятия национального бюджета; своевременного представления отчетов о государственных доходах и расходах; системы бухгалтерского учета и аудита и связанного с этим надзора; и эффективных и действенных систем управления рисками и внутреннего контроля.



7.2 Правовые основы

7.2.1 Правовые подходы

Конституционные нормы предусматривают парламентское участие в бюджетных вопросах и присутствуют во многих государствах-участниках ОБСЕ. Дальнейшие процедурные и организационные вопросы - степень вовлеченности парламентских комитетов в подготовку бюджета или надзор со стороны внутренних или внешних институтов - регулируются специфическими законами, такими как (Основной закон, относящийся к бюджетному законодательству, (LOLF)⁵ во Франции; Закон об управлении и контроле над публичными финансами в Турции: или законы Конгресса Соединенных Штатов – Закон «О бюджете и ведении бухгалтерского учета» 1921 года⁶ и Закон «О государственном бюджете и контроле за исполнением бюджета» 1974 года⁷.

7.2.2 Содержание и сфера охвата

Управление публичными финансами - комплексная задача, где в игру вступает целый ряд факторов: уровень и состав государственных расходов, включая финансирование за счет доходов и /или дефицита; налоговый режим; существующие бюджетные процедуры, включая механизмы контроля; и социальные проблемы, например, социальное (пере)распределение через государственные расходы. Полезными справочными документами в этом отношении являются «Управление публичными финансами» (УПФ), подготовленное ППРФО, и «Основы измерения производительности»

5 Франция, Конституционное постановление № 2001-692 от 1 августа 2001 года о бюджетных актах, сводная версия от 17 апреля 2009 года, доступно по адресу: <http://www.legifrance.gouv.fr/Traductions/en-English/Legifrance-translations>

6 См.: Кодекс США, Раздел 31, доступно по адресу www.law.cornell.edu/uscode/text/31.

7 Доступно по адресу: www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-RIDDICK-1992/pdf/GPO-RIDDICK-1992-34.pdf

Таблица 7.1 Набор показателей осуществления управления публичными финансами на высоком уровне - обзор

А. РЕЗУЛЬТАТЫ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫМИ ФИНАНСАМИ: достоверность бюджета	
ПУ-1	Совокупные расходы по сравнению с первоначальным утвержденным бюджетом
ПУ-2	Состав расходов по сравнению с первоначальным утвержденным бюджетом
ПУ-3	Совокупный доход по сравнению с первоначальным утвержденным бюджетом
ПУ-4	Запасы фондов и контроль просроченной задолженности по расходам
Б. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ: Полнота и прозрачность	
ПУ-5	Классификация бюджета
ПУ-6	Полнота информации, включенной в бюджетную документацию
ПУ-7	Степень незарегистрированных государственных операций
ПУ-8	Прозрачность межправительственных бюджетных отношений
ПУ-9	Надзор за совокупным фискальным риском со стороны других субъектов государственного сектора
ПУ-10	Открытый доступ к ключевой фискальной информации
С. БЮДЖЕТНЫЙ ЦИКЛ	
С (i) Бюджетирование на основе политики	
ПУ-11	Упорядоченность и участие в годовом бюджетном процессе
ПУ-12	Многолетняя перспектива в фискальном планировании, расходной политике и бюджетировании
С (ii) Предсказуемость и контроль при исполнении бюджета	
ПУ-13	Прозрачность обязательств и ответственности налогоплательщика
ПУ-14	Эффективность мер по регистрации налогоплательщиков и оценке налогов
ПУ-15	Эффективность сбора налоговых платежей
ПУ-16	Предсказуемость в наличии средств для покрытия расходов
ПУ-17	Учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими
ПУ-18	Эффективность контроля заработной платы
ПУ-19	Конкуренция, соотношение цены и качества и контроль при закупках
ПУ-20	Эффективность внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой
ПУ-21	Эффективность внутреннего аудита
С (iii) Ведение счетов, учет и отчетность	
ПУ-22	Своевременность и регулярность выверки счетов
ПУ-23	Доступность информации о ресурсах, полученных подразделениями по оказанию услуг
ПУ-24	Качество и своевременность годовых отчетов о бюджете
ПУ-25	Качество и своевременность годовой финансовой отчетности
С (iv) Внешняя проверка и аудит	
ПУ-26	Область применения и характер внешнего аудита, а также следующие за ним меры
ПУ-27	Рассмотрение закона о годовом бюджете законодательными органами
ПУ-28	Законодательная проверка отчетов внешнего аудита
ДОНОРСКАЯ ПРАКТИКА	
Д-1	Предсказуемость прямой бюджетной поддержки
Д-2	Финансовая информация, предоставленная донорами для составления бюджета и отчетности по проектной и программной помощи
Д-3	Доля помощи, которая управляется с использованием национальных процедур

Источник: "Структура оценки эффективности УПФ", пересмотрен в январе 2011 года

(ОИП), разработанные в качестве инструмента для мониторинга систем управления публичными финансами, в том числе (I) финансовая дисциплина, (II) стратегическое распределение ресурсов, и (III) эффективное использование ресурсов для оказания услуг. Как показано в таблице 7.1, ОИП содержат ряд показателей, относящихся к достоверности, комплексности и прозрачности бюджета, бюджетного цикла и практики доноров относительно бюджетных вопросов⁸. Для многих стран с развитой промышленностью и средними доходами ОИП стали эталоном оценки национальных систем финансового управления⁹.

Что касается тенденций, наблюдаемых в регионе ОБСЕ, многие государства-участники ОБСЕ (например, Канада, Дания, Франция, Нидерланды, Швеция и Норвегия) в течение последних двух десятилетий ввели стратегии и систему бюджетирования, ориентированного на конкретные результаты. Стратегии преобразуются в конкретные программы и действия с определенными бюджетными ассигнованиями и показателями эффективности. Кроме того, повышенное внимание уделяется достоверности бюджета, и страны прилагают усилия по приведению в соответствие совокупных фактических расходов с первоначально утвержденным бюджетом.

Еще одним важным вопросом является *роль парламентских органов в осуществлении контроля*. Законодательная власть может обеспечить финансовую подотчетность правительства посредством контроля над бюджетом - будь то путем выделения ресурсов в бюджете или измерения производительности. Таким образом, парламент может содействовать предотвращению злоупотреблений, искажению государственных средств и эффективному распределению бюджета.

Следующим ключевым элементом является наличие *внутренних и внешних институтов контроля*. Помимо подразделений внутреннего контроля, бухгалтерского учета и аудита, утвержденный бюджет также должен проверяться независимыми внешними органами. Подобный внешний финансовый мониторинг, как правило, осуществляется с помощью, так называемых высших органов финансового контроля (ВОФК) и играет фундаментальную роль в предупреждении злоупотреблений.

Основным элементом предупреждения коррупции в управлении публичными финансами является

прозрачность. Это относится к разработке национального или местного бюджета, а также его выполнения и мониторинга. В этом контексте интересно отметить Партнерство «Открытое правительство», которое направлено на повышение прозрачности, ответственности, подотчетности и эффективности правительств и повышения гражданского участия. С этой целью Партнерство уделяет большое внимание систематическому сбору и публикации данных о государственных расходах и эффективности основных государственных услуг и мероприятий¹⁰.



7.3 Имплементация и обеспечение мер по выполнению

Существует общая глобальная тенденция обнародования данных и документов, относящихся к разработке бюджета и его исполнению¹¹. Это относится и к странам региона ОБСЕ. Согласно оценке НПО Инициатива открытости бюджета 2012 года, четыре из шести стран, опубликовавшие «обширную информацию» о бюджетных вопросах были государства-участники ОБСЕ, а именно Франция, Норвегия, Швеция и Соединенное Королевство. Кроме того, Болгария, Хорватия, Чехия, Германия, Португалия, Россия, Словакия, Словения, Испания, и Соединенные Штаты сообщили о раскрытии «значительного» объема информации (для сравнения - в 2010 году сообщения предоставило шесть стран). Еще 11 стран получили от 41 до 60 баллов (в общей сложности 100 баллов), за опубликование «некоторой» бюджетной информации¹².

8 ПГРФО, Управление публичными финансами, Основы измерения производительности, пересмотр январь 2011 года, стр. 9, доступно по адресу: http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMFEng-finalSZreprint04-12_1.pdf

9 См.: http://www.pefa.org/en/assessment_search

10 Декларация «Открытое правительство», 2011, доступно по адресу: <https://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>

11 Инициатива открытости бюджета, «Исследование по открытости бюджета», 2012. Доступно по адресу: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Russian.pdf>

12 Там же

Вставка 7.1 Укрепление честности и неподкупности в системе таможенного управления

Рост трансграничной торговли и перевозок в условиях глобализации мировой экономики принуждают правительства разработать более эффективные таможенные процедуры и процедуры управления границами. Имея это в виду, Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН) и ОБСЕ в 2012 году опубликовали совместный справочник *“Передовая практика на пунктах пересечения границы: содействие торговле и транспорту”*. Справочник содержит рекомендации и инструменты, которые могут быть использованы для согласования и упрощения существующих процедур, повышения прозрачности и подотчетности правил и усовершенствования межведомственного сотрудничества.

Справочник отмечает, что наличие коррупции в таможенных и пограничных ведомствах серьезно подрывает экономическую и политическую безопасность страны и сокращает возможности для экономического, социального и национального развития в целом. Публикация признает, что таможенные органы во всем мире играют ключевую роль в развитии торговли, сборе доходов, защите общественной и национальной безопасности. В публикации также делаются выводы о том, что отсутствие честности и неподкупности в таможенной сфере искажает торговлю и инвестиционные возможности, подрывает общественное доверие к государственной администрации и в конечном итоге ставит под угрозу благополучие всех граждан. Честность и неподкупность, таким образом, определяется как необходимое условие для обеспечения надлежащего функционирования таможенного администрирования.

Справочник содержит обзор некоторых ключевых инструментов Всемирной таможенной организации (ВТамО) по укреплению честности и неподкупности, таких как *Пересмотренная Арушская декларация*, *Переработанное руководство по развитию честности и неподкупности* и *Модельный кодекс этики и поведения для должностных лиц таможенных органов*. Он также демонстрирует ряд семинаров, организованных совместно с Бюро Координатора экономической

и экологической деятельности (БКЭЭД) ОБСЕ и Всемирной таможенной организации в Центральной Азии по повышению осведомленности и наращиванию потенциала. Такие семинары обычно проводятся для должностных лиц старшего звена таможенного управления и пограничного контроля и служат платформой для обмена мнениями по следующим вопросам:

- Взаимосвязь борьбы с коррупцией в таможенной сфере, развития национальной экономики и инвестиционного климата;
- Существующие обычаи, правовые документы и конвенции, относительно борьбы с коррупцией и проблемы, связанные с их ратификацией и осуществлением;
- Осуществление рациональной политики управления людскими ресурсами и процедурами, как один из ключевых элементов в содействии повышению уровня личной и профессиональной честности и неподкупности, как следствие, содействие в борьбе с коррупцией в таможенных органах;
- Необходимость активизации и укрепления сотрудничества, консультации и обмена информацией с представителями частного сектора, в том числе совместного определения уязвимых сфер;
- Потенциал для развития совместных инициатив по борьбе с коррупцией таможенные власти / частный сектор;
- Использование технологий, в том числе ограничение возможностей для нецелевого использования официальных дискреционных полномочий;
- Возможности для более полной интеграции работы таможенных органов с деятельностью других учреждений системы пограничного контроля с целью обеспечения потенциала для услуг единого окна;
- Разработка и внедрение конкретных стратегий и реформ для более эффективной борьбы с коррупцией в таможенном секторе.

Источник: OSCE/OCEEA, 2015

Относительно *институтов финансового контроля*, надзор за государственными расходами, осуществляемый высшими органами финансового контроля в целом зарекомендовал себя в качестве сильного элемента в 25 европейских странах, в которых проводилась оценка Трансперенси Интернешнл в 2011 году. К примеру, ВОФК во Франции, Германии, Италии или Польше получили очень высокие оценки. Глобальный отчет о честности и прозрачности 2011 года¹³, который рассматривал около 30 стран, включая 11 государств-участников ОБСЕ, представляет схожие

результаты оценки, присудив Германии, Ирландии, Республике Северная Македония, и Соединенным Штатам «сильные» и «очень сильные» оценки.

7.4 Честность и неподкупность при сборе государственных доходов

Государственная администрация может функционировать эффективно, только если доходы (включая

13 Доступно по адресу: <http://www.right2info.org/resources/publications/publications/global-integrity-report-2011>



Представители Всемирного банка, ОБСЕ и Всемирной таможенной организации обсуждают вопросы противодействия коррупции в таможенных органах на конференции, проводимой при поддержке ОБСЕ, с целью распространения международного опыта по борьбе с коррупцией и ее предупреждению в органах, обеспечивающих сбор государственных доходов, Астана, 10 сентября 2015 г.

налоги, пошлины и таможенные сборы) надлежащим образом собраны. Сбор доходов, в свою очередь, должен быть свободным от коррупции во всех ее формах и хищений.

Возможность коррупции в системе сбора доходов усиливается, когда законы сложны для понимания и могут интерпретироваться произвольно. Это может также произойти, когда уплата налогов требует частых контактов налогоплательщиков с налоговыми администраторами (например, налогоплательщик может попытаться подкупить налогового чиновника, чтобы тот освободил его от налога или закрыл глаза на нарушения, выявленные в процессе налоговой проверки). Такие противозаконные действия наиболее вероятны в условиях слабо регулируемых администраций, где таковые действия со стороны должностных лиц игнорируются или не обнаруживаются, а в случае обнаружения, рассматриваются мягко. Неэффективное управление режимами налогообложения и регулирования, а также коррупционные практики лишают государство ценных налоговых поступлений. Это также может привести к увеличению неофициальной или теневой экономики, когда предприниматели стремятся избежать такого режима.

Во многих странах таможенная служба является областью наиболее уязвимой для коррупции. Всемирная таможенная организация¹⁴ обнаружила, что вероятность коррупции наиболее высока, когда организационная культура и поведенческие нормы не содер-

жат настоящего требования профессионализма, честности и не коррумпированного поведения и не сопровождаются строгими мерами наказания для нарушителей закона. Определенную роль также играют другие факторы, например, низкий уровень заработной платы должностных лиц таможенных органов, дискреционные полномочия должностных лиц таможенных органов за предоставление товаров или услуг и долгие и обременительные процедуры, заставляющие клиентов «перепрыгнуть линию», заплатив взятку, чтобы получить свои товары быстрее.

Коррумпированные должностные лица таможенных органов могут повлиять на экономическое развитие страны, инвестиционный климат и национальную стабильность, и безопасность. Через незащищенные границы могут бесконтрольно пройти необлагаемые налогом товары, а также оружие и незаконные наркотики, а также незаконные товары и охраняемые растения, и животные. Ущерб, нанесенный стране, может распространяться далеко за пределы финансового аспекта. Коррумпированная пограничная полиция и служащие таможни могут создать серьезную угрозу национальной и международной безопасности.

7.4.1 Предлагаемые компоненты реформы базы и учреждений осуществляющих сбор государственных доходов

В борьбе с коррупцией следует учитывать следующие меры:

- I. *Упрощение налогового и таможенного законодательства:* Законы и кодексы в данной сфере часто являются очень сложными для понимания и дают должностным лицам дискреционные полномочия. Для того, чтобы снизить уровень коррупции, правила должны быть просты и понятны, они должны содержать очень мало исключений, и быть хорошо известны всем гражданам. Требования к информации и документации должны быть сведены к минимуму.
- II. *Органы по управлению сбором государственных доходов должны определять свои потребности в информации и документации таким образом, чтобы свести к минимуму административные требования.* Все заинтересованные стороны и общественность в целом должны быть осведомлены о новых уведомлениях и важных объявлениях. В условиях, когда граждане воспринимают таможенные пошлины и налоговую систему в

¹⁴ Для получения дополнительной информации см.: <http://www.wcoomd.org/en/topics/integrity/overview.aspx>

целом как справедливую, их стимулы к коррупции уменьшаются.

- III. *Стандартизация процедур и интерпретаций:* Руководства по процедурам и электронные формы обеспечивают прозрачность услуг по сбору государственных доходов, сокращают возможности должностных лиц для неконтролируемого принятия решений и укрепляют подотчетность. Стандартизированные процедуры должны ограничивать личные контакты между должностными лицами и клиентами и сокращать количество необходимых форм и / или разрешений. Интерпретация таможенных правил должна быть согласована. От импортеров и налогоплательщиков можно требовать заявления о своих обязательствах только в том случае, когда толкование законов является последовательной и процедуры стандартизированы, и каждая транзакция обрабатывается таким же образом, как и предыдущая.
- IV. *Профессиональные стандарты:* Вместо политически назначенных глав администраций предпочтительнее нанимать опытных, высококвалифицированных менеджеров. Набор сотрудников должен проводиться и их продвижение по службе осуществляться в соответствии с их деловыми качествами, необходимо обеспечить им выплату заработной платы, покрывающей расходы на жизнь, и регулярное обучение. Кроме того, необходимо распределить обязанности в соответствии с выполняемой функцией, а также внедрить механизмы рассмотрения жалоб. Процедуры найма должны быть упрощены, образцовое поведение - вознаграждено, а нарушители таможенных правил - наказаны.
- V. *Контроль:* Налоговые и таможенные службы должны подвергаться регулярному внутреннему и внешнему контролю. Для обеспечения эффективности контроля необходимо установить стандарты эффективности (связанные с уровнем целевых показателей по сбору государственных доходов и стандартами обслуживания), а также кодексы поведения. Эти кодексы должны быть подкреплены эффективными санкциями, включающие внутренние дисциплинарные меры за мелкие правонарушения и привлечение правоохранительных органов для более серьезных случаев мошенничества и коррупции. Создание специальных подразделений по надзору может поддерживать систему внутреннего контроля.
- VI. *Компьютеризация:* Представляется, что более чем какие-либо иные изменения, осуществление

внедрения компьютеризированной обработки таможенных документов дает возможность осуществлять стандартные процедуры, оставляя очень мало места для усмотрения должностных лиц.

- VII. Опросы клиентов и консультации с пользователями: опросы клиентов представляют собой отличный способ диагностики проблем и мониторинга текущих результатов реформ. И, наконец, должны проводиться регулярные консультации с группами частного сектора, гражданского общества, средств массовой информации и других государственных учреждений.
- VIII. *Прозрачность бюджета и доходов* должны лежать в основе деятельности по борьбе с коррупцией при управлении государственными доходами и их сборе. В этом контексте надо упомянуть два важных руководства: (I) Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере¹⁵ Международного валютного фонда и (II) Лучшие практики ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета¹⁶.

7.4.2 Запрет освобождения от налогообложения в отношении взяток

Хотя Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом непосредственно не содержит требование обеспечить запрет освобождения от налогообложения в отношении взяток, предполагается что Стороны Конвенции, будут следовать Рекомендациям Совета по налоговым мерам с целью дальнейшей борьбы с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 2009 года, которые требуют от стран-участниц принять законодательство или другие обязательные меры, запрещающие налоговые вычеты по взяткам иностранным публичным должностным лицам.

Таким образом, государствам следует исходить из того общего предположения, что национальное законодательство должно включать в себя прямой запрет на освобождение от налогообложения в отношении взяток. Это подкрепляется статьей 12 (4) КООНПК, которая использует более широкий подход и предусматривает, что:

«Каждое государство-участник отказывает в осво-

¹⁵ См.: www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm

¹⁶ Доступно по адресу: www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34119_1905251_1_1_1_1,00.html

бождении от налогообложения в отношении расходов, представляющих собой взятки, которые являются одним из элементов состава преступлений, признанных таковыми в соответствии со статьями 15 и 16 настоящей Конвенции, и, в надлежащих случаях, в отношении других расходов, понесенных в целях содействия коррупционным деяниям”.

Другим ценным ресурсом для налоговых органов и инспекторов является *Руководство ОЭСР по осведомленности налоговых инспекторов в вопросах взяточничества* (2009)¹⁷.

Таким образом, сведение к минимуму коррупции в системах сбора государственных доходов важно, так как:

- Обеспечивает государству доходы для финансирования расходов, обеспечения основных общественных благ и социальной защиты, тем самым защищая рядовых граждан от негативных последствий коррупции.
- Способствует экономической эффективности за счет сокращения диспропорций, вызванных уклонением от налогообложения коммерческих предприятий. Когда все и каждый должны платить налоги это также способствует справедливой конкуренции между предприятиями.
- Способствует экономическому росту и развитию за счет улучшения инвестиционного климата для отечественных и зарубежных предприятий посредством четких и прозрачных правил и положений, и укреплению потенциала правительства для финансирования развития и поддержание инфраструктуры.
- Уменьшает внешний дефицит и заимствования, а также стабилизирует обменный курс. Коррупция часто ассоциируется с высоким уровнем оттока капитала.
- Снижает риски от незаконной деятельности для национальной и международной стабильности и безопасности.

Поэтому государства должны быть заинтересованы во внедрении таких систем сбора государственных доходов, которые гарантируют надежную финансовую базу для составления бюджета и управления государственными ресурсами.

7.5 Выводы

Управление государственными финансами является ключевым компонентом эффективного управления и

предупреждения коррупции. Есть несколько мер, которые государства могут предпринять для обеспечения прозрачности и подотчетности управления государственных финансов. К ним относятся: внедрение политики и бюджетирования, ориентированного на конкретные результаты; меры по гармонизации совокупных расходов с первоначально утвержденными бюджетами и анализ существенных различий; и введение обоснованных, эффективных и прозрачных систем сбора государственных доходов. Другие важные меры - создание сильных органов надзора в рамках парламентских бюджетных комитетов, внутреннего контроля, учета и аудита подразделений, а также независимых внешних органов, таких как высшие органы финансового контроля. Кроме того, меры по информированию и участию общественности в процессе подготовки, осуществления и мониторинга национальных и местных бюджетов будут способствовать повышению эффективности и подотчетности использования государственных средств. Это также способствует информированию населения о том, каким образом их деньги, собранные за счет налогов, различных пошлин, таможенных сборов и других государственных доходов используются для общего блага.

Движение в направлении более открытого и подотчетного управления государственными финансовыми ресурсами также поддерживается многими международными и региональными организациями, такими как ООН, МВФ, ОЭСР и ЕС.

¹⁷ Доступно по адресу: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/20/37131825.pdf>

Библиография

1. International Monetary Fund (IMF), *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, 2007, [website]. Available from <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>
2. Open Budget Initiative, *Open Budget Survey 2012* [pdf]. Available from <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>
3. Open Government Partnership, *Open Government Declaration*, 2011 [website]. Available from <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>
4. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, 2002 [pdf]. Available from www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34119_1905251_1_1_1_1,00.html
5. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Bribery Awareness Handbook for Tax Examiners*, 2009 [pdf]. Available from <http://www.oecd.org/dataoecd/20/20/37131825.pdf>
6. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Best Practices in Combating Corruption*, Chapter 8 “Revenue Collection Transparency”, 2004 [pdf]. Available from <http://www.osce.org/eea/13738?download=true>
7. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), *Public Finance Management, Performance Measurement Framework*, 2011 [pdf]. Available from http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMFEng-finalSZreprint04-12_1.pdf

ГЛАВА 8

Публичные закупки

СОДЕРЖАНИЕ

8.1	Уязвимость публичных закупок к коррупции	106
8.2	Условия и причины возникновения коррупции в сфере публичных закупок	108
8.3	Выявление коррупционных схем	110
8.4	Конвенция ООН против коррупции о публичных закупках	112
8.5	Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках	113
8.6	Ключевые отправные элементы предупреждения коррупции в системах публичных закупок	115
8.7	Практические меры по борьбе с коррупцией в публичных закупках	116
8.8	Выводы	118
	Библиография	119
<i>Вставка 8.1</i>	<i>Вклад мер по борьбе с коррупцией в экономическое развитие</i>	<i>107</i>
<i>Вставка 8.2</i>	<i>Мошенничество и коррупция в сфере закупок - определение Всемирного банка</i>	<i>109</i>
<i>Вставка 8.3</i>	<i>Общественный контроль в России</i>	<i>111</i>
<i>Вставка 8.4</i>	<i>Основные опоры Принципов ОЭСР в отношении честности и неподкупности в публичных закупках</i>	<i>114</i>
<i>Вставка 8.5</i>	<i>Совершенствование законодательства на национальном уровне</i>	<i>117</i>
<i>Вставка 8.6</i>	<i>Централизация публичных закупок</i>	<i>117</i>

Глава 8

Публичные закупки

Сектор публичных закупок признается многими международными организациями, а также национальными правительствами, как один из самых уязвимых для коррупции. Должностные лица¹ приобретают товары, работы и услуги за счет государственных средств, и должны проявлять здравомыслие при применении установленных процедур от имени правительства. Очевидно, что могут возникнуть риски злоупотребления служебным положением для извлечения личной выгоды. Кроме того, лица, которые осуществляют поставки для государства, также могут стремиться предлагать взятки должностному лицу, чтобы получить коммерческое преимущество над своими соперниками.

Для введения в действие и применения принципов прозрачности, подотчетности, честности и неподкупности, а также содействия борьбе против коррупции и злоупотреблений при проведении публичных закупок требуются системные усилия. Публичные закупки имеют большое значение: они являются одной из ключевых функций современных правительств. В то же время эффективная и действенная система публичных закупок является предварительным условием для хорошо функционирующего правительства.

В этой главе рассматриваются вопросы уязвимости сектора публичных закупок к коррупции и рекомендуются превентивные механизмы. Представлены основные международные соглашения и правовые документы, которые содержат процедуры, правила и передовую практику борьбы с коррупцией в национальных системах закупок, а также представлены конкретные шаги по их реализации.



Обложка публикации ОБСЕ «Карта коррупционных рисков в государственных закупках в Республике Сербия», ноябрь 2014 г.

8.1. Уязвимость публичных закупок к коррупции

Публичные закупки составляют важный вид деятельности правительства. Это процесс, в котором правительства или организации публичного сектора, приобретают товары, услуги и работы от третьих лиц. Процесс включает такие сложные области расходов как: инфраструктурные проекты, такие как строительство дорог, школ и больниц; дорогое медицинское оборудование; обычные бытовые товары, такие как мебель или канцелярские принадлежности; и услуги

¹ В дальнейшем это может относиться также к региональным или местным органам власти или другим лицам, предоставляющим государственную службу и ответственным за применение законодательства о публичных закупках

Вставка 8.1 Вклад мер по борьбе с коррупцией в экономическое развитие

В результате антикоррупционных исследований, проведенных в Италии в начале 1990-х годов, произошло значительное снижение затрат на государственное строительство. Стоимость строительства метро в Милане снизилась с первоначальных 227 миллионов долларов США за км в 1991 году до 97 миллионов долларов США в 1995 году; затраты на строительство железной дороги упали с 54 миллионов долларов США за км до 26 миллионов долларов США; а расчетная стоимость

строительства нового терминала аэропорта сократилась с 3,2 млрд. долларов США до 1,3 млрд. долларов США³.

Введение мер по предупреждению коррупции, таких как публичные торги и независимое наблюдение привело к резкому сокращению расходов на строительство одного участка автомагистрали Тракия в Болгарии: от начального 1,5 млрд евро в 2005 году до 247 млн евро в 2010 году⁴.

для граждан в области образования, социального обеспечения, здравоохранения и других сферах².

На публичные закупки расходуется значительная часть государственных средств. Например, в странах ОЭСР публичные закупки составляют значительную долю государственных расходов - в среднем 13 процентов от ВВП (4,3 миллиарда евро)⁵ и 30 процентов от общего объема государственных расходов ежегодно. Европейская комиссия оценила общий объем расходов правительства, публичного сектора и коммунального хозяйства на закупку работ, товаров и услуг в 19 процентов от ВВП ЕС в 2011 году, то есть примерно 2,415 миллиардов евро.⁶ В 2011 году на всей территории ЕС указанными заказчиками был объявлен конкурс на заключение более 167000 таких контрактов⁷. Эксперты сходятся во мнении, что, закупки, как правило, могут составлять 45 процентов всех государственных расходов и до 20 процентов от ВВП⁸.

Прямые издержки коррупции составляют около 3-4,5 процентов от стоимости крупных контрактов публичных закупок в ЕС⁹. По некоторым данным, 30 или более процентов государственных расходов на крупные

инфраструктурные проекты могут быть направлены на коррумпированные цели¹⁰.

Коррупция расточает государственные средства (за счет повышения цен и снижения качества) и может привести к почти неконтролируемому росту стоимости публичных услуг и работ. Еще одной особенностью коррупции является то, что заключенные контракты по своей значимости могут быть совершенно ненужными, что приводит к еще большей трате национальных ресурсов. Кроме того, на практике было замечено, что сговор и картельные соглашения приводят к искажению процесса закупок.

Более ранние представления о том, что коррупция в сфере публичных закупок, прежде всего, проблема развивающихся стран, были опровергнуты в последние годы. Столкнувшись с этой проблемой, правительства развивающихся и развитых стран показали, что могут быть приняты эффективные меры для борьбы с коррупцией в системе публичных закупок¹¹. Это также поддерживается Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК), вступившей в силу в 2005 году и выдвинувшей определенные требования к системе публичных закупок.

Учитывая роль многих международных организаций в борьбе с коррупцией, на международном уровне сформировался консенсус по некоторым ключевым мерам для предупреждения коррупции, таких как: прозрачные законы о публичных закупках; положения и правила; эффективные и конкурентные процессы закупок¹² со справедливой процедурой и объективными критериями принятия обоснованных решений. При обеспечении этих характеристик в национальной системе, значительно снижается вероятность коррупции

2 Существенные инфраструктурные проекты могут также принимать форму государственно-частного партнерства (ГЧП), которое некоторые страны рассматривают отдельно от договоров о публичных закупках, хотя следует отметить, что ГЧП влечет аналогичные коррупционные риски (которые могут повышаться в зависимости от сложности сделок)

3 Soreide, T., Corruption in Public Procurement. Causes, Consequences and Cures, 2002, Chr. Michelsen Institute p. 1 Доступно по адресу: <http://bora.cmi.no/dspace/bitstream/10202/185/1/R%202002-1.pdf>

4 См.: Public Procurement. Keeping government spending corruption-free, Transparency International, 28 July 2011. Доступно по адресу: <http://blog.transparency.org/2011/07/28/public-procurement-keeping-government-spending-corruption-free/>

5 ОЭСР, Совещание Рабочей группы ведущих практиков по государственным закупкам (ВПЗ), 27-28 апреля 2015 г., в штаб-квартире ОЭСР в Париже. - GOV/PGC/ETH/A(2015)2.

6 Slater, D. and McNeill, E., EU Public Procurement Rules. The International Comparative Legal Guide to: Public Procurement 2015 (2014), 7th Edition, p. 1. Published by Global Legal Group

7 Там же

8 Schapper, P., Corruption and Technology in Public Procurement, 2007, World Bank, p. 6. Доступно по адресу: <http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/CorruptionversusTechnologyinPublicProcurement.pdf>

9 См. также: Выявление и снижение коррупции в сфере публичных закупок в ЕС, исследование для Европейской комиссии, подготовленное PwC и Ecorus при поддержке Утрехтского университета, 30 июня 2013 г., стр. 37 Доступно по адресу: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

10 Там же, стр. 32

11 Для получения информации о практике ЕС, см., например Доступно по адресу: Popescu, A.-I., Public Procurement Corruption in the European Union, Journal of Public Administration, Finance and Law, 2014. Доступно по адресу: http://www.jopaf.com/uploads/special-issue-1-2014/PUBLIC_PROCUREMENT_CORRUPTION_IN_THE_EUROPEAN_UNION.pdf

12 О конкурентных закупках см., например: Рекомендация ОЭСР по борьбе с фальсификациями заявок в сфере публичных закупок, 2012. Доступно по адресу: <http://www.oecd.org/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>

и облегчается ее обнаружение, в то же время в значительной степени обеспечивается достижение более выгодных условий для поставки товаров, выполнения работ и предоставления услуг, улучшаются результаты по контрактам и развитию рынков сбыта, создается сильный и диверсифицированный бизнес-сектор.

Эти результаты демонстрируют также, почему реализация антикоррупционной политики в области публичных закупок является вопросом государственной важности. Коррупция и угроза соотношению цены и качества может повредить публичным закупкам на всех уровнях государственного управления. Поэтому соответствующая деятельность центральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, а также государственных предприятий, которые получают государственные средства, должна быть основана на принципах честности, открытости, конкурентоспособности, подотчетности, надежности и эффективности затрат.

Важно иметь в виду, что процесс закупок представляет собой цикл, состоящий из трех основных этапов, и не ограничивается только выбором поставщика (регулируется множеством законов о публичных закупках). *“Принципы повышения честности и неподкупности публичных закупок”*, рекомендованные ОЭСР, определяют цикл публичных закупок, как последовательность взаимосвязанных мероприятий, начиная от стадии оценки потребностей, до решения о заключении договора о закупках, управления контрактом и окончательного расчета¹³.

8.2 Условия и причины возникновения коррупции в сфере публичных закупок

Коррупция в сфере публичных закупок вытекает из сложного комплекса обстоятельств и причин. По отношению к некоторым из них правительства выстроили эффективную «линию обороны», однако многие проблемы все еще остаются нерешенными.

В целом, существует связь между более высокой степенью правовой и гражданской зрелости системы управления и развитыми демократическими принципами, и институтами, которые ее олицетворяют. Несмотря на многочисленные причины коррупции, очевидно, что коррупционным схемам могут способствовать недостаточная или непонятная правовая база для осу-

ществления закупок на государственном и местном уровнях, пробелы и противоречия в законодательстве, несовершенство правоохранительной деятельности, необоснованные исключения из общих правил, а также отсутствие надлежащей инфраструктуры закупок.

Следовательно, все принципы, правила и процедуры, регулирующие публичные закупки, должны быть полностью обнародованы, и надлежащим образом осуществлены. Иногда необходимо провести профессиональную оценку для определения того, насколько удовлетворены потребности правительства и достигнуто соотношение цены и качества в сфере публичных закупок. Тем не менее, результаты подобной оценки должны использоваться в пределах установленных правил и процедур, и контролироваться, в случае если есть необходимость обнаружить и сообщить о злоупотреблении. Полномочия официальных лиц должны регулироваться посредством установления прав, обязанностей и ответственности должностных лиц, отвечающих за закупки.

Недобросовестные правительственные должностные лица могут манипулировать социальной значимостью договоров о закупках и пытаться «оправдать» ненужные технические характеристики, или самовольно переоценивать количество и качество закупаемого товара, или, ссылаясь на срочность, стараться избежать требований прозрачности и конкуренции.

Соответственно, принципы и правила сами по себе не могут бороться с коррупцией. Они должны быть подкреплены руководством по их внедрению и использованию, информационными материалами о передовом опыте, кодексами поведения, декларациями о коллизии интересов и соответствующими процедурами контроля и надзора. Кроме того, подходы должны основываться на знаниях, навыках и опыте должностных лиц, ответственных за осуществление закупок, что в свою очередь требует улучшения уровня образования и профессиональной подготовки. Для оказания дальнейшей поддержки необходимо обеспечить соответствующее взаимодействие между системами управления публичными финансами и закупками, что также является требованием КООНПК.

Закупки, способствующие достижению политических задач правительства, например, содействие экологическим и социальным вопросам, включая поддержку малого и среднего бизнеса и групп меньшинств, должны быть прозрачными и ясно заявленными. Различные формы независимого общественного контроля и участия гражданского общества имеют решающее значение для мониторинга реализации государственных приоритетов.

¹³ См.: www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf

Вставка 8.2 Мошенничество и коррупция в сфере закупок - определение Всемирного банка

- (i) «**коррупционные практики**» - предложение, предоставление, принятие или вымогательство (лично или через посредников) каких-либо ценностей в целях неправомерного влияния на действия другой стороны
- (ii) «**мошенническая практика**» - любое действие или бездействие, включая искажение фактов, которое умышленно или осознанно вводит в заблуждение или пытается ввести в заблуждение какую-либо сторону с целью получения финансовой или иной выгоды, или уклонения от выполнения обязательства;
- (iii) «**практика сговора**» означает соглашение между двумя и более сторонами, направленное на достижение неправомерной цели, включая неправомерное влияние на действия другой стороны;
- (iv) «**практики принуждения**» - причинение ущерба или нанесение вреда или запугивание причинением ущерба или вреда, прямо или косвенно, любой стороне или имуществу стороны с целью неправомерного влияния на действия этой стороны;

Источник: World Bank Guidelines. Procurement of Goods, Works, and Non-Consulting Services under IBRD Loans and IDA Credits & Grants by World Bank Borrowers, revised July 2014, pp. 6-7.

Во многих странах, закупки для целей национальной обороны и национальной безопасности традиционно регулируются отдельными правилами или исключены из общей системы публичных закупок¹⁴. Такие специальные правила, несмотря на свою логичность и направленность на защиту общественных интересов, могут стать источником коррумпированного влияния при злоупотреблении недобросовестными должностными лицами. Они также могут поставить под угрозу соотношение цены и качества там, где не требуются конкуренция и прозрачность. Современные системы регулирования, в том числе Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, значительно сужают масштабы и доступность подобных исключений.

Коррупции в контексте публичных закупок может способствовать также давление на должностных лиц, ответственных за осуществление закупок, или недостаточное вознаграждение таким лицам, а равно недостаточность ресурсов¹⁵. Кроме того, если эффективность деятельности должностных лиц измеряется количеством заключенных контрактов или похожими целями, проблема может усугубляться так называемыми синдромами «замалчивания» и «усталости закупок». Другими словами, в целях экономии времени, усилий и энергии, публичные должностные лица могут не расследовать возможные случаи коррупции или отказаться от согласования невыгодных положений и

условий договора, или могут закрывать глаза на неудовлетворительность результатов контракта. Поэтому институциональные механизмы для поддержки должностных лиц, отвечающих за осуществление закупок, являются важным элементом борьбы с коррупцией. Они включают в себя культуру этики, честности и неподкупности, предупреждая должностных лиц о «красных флагах» и рисках, а также предоставляют четкое распределение обязанностей и благоприятные условия для обсуждения возможной коррупции с руководителями или ответственными за мониторинг публичных закупок.

Основные особенности системы публичных закупок, устойчивой к коррупции, заключаются в следующем: надежные механизмы обеспечения прозрачности, в том числе общедоступность применяемых законов и правил; предварительное объявление и раскрытие условий каждого процесса закупок; требование объективного описания потребностей покупающей организации; и публичное уведомление об основных условиях контракта, включая условия участия, методы определения победителя. Должны существовать правила и практики обеспечения эффективной конкуренции и установленные процедуры для каждого метода закупок. Кроме того, система должна требовать публичного уведомления о решении о заключении договора о закупках или уведомления об отмене в конце каждого процесса. Наиболее приемлемым методом достижения этих задач являются открытые торги. И, наконец, правовая база и система публичных закупок должны обеспечить право оспаривать и обжаловать нарушения процедур и решений, принятых в течение всего процесса должностными лицами, ответственными за осуществление закупок (например, обладают ли поставщики квалификационными характеристиками или отвечают ли предложения требованиям тендера).

Некоторые проблемы возникают из-за сроков. Очень часто бюджетные и инвестиционные циклы или се-

¹⁴ Например, некоторые особенности закупок в сфере обороны и безопасности определены в директиве Европейского союза: Директива 2009/81/ЕС Европейского парламента и Совета от 13 июля 2009 года, см.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:216:0076:0136:en:PDF>

¹⁵ Некоторые исследователи указывают на «треугольник мошенничества», который может быть обобщен сведен к трем элементам: (1) давление / мотивация к совершению мошенничества и / или коррупции - что может возникнуть из финансовых или эмоциональных потребностей, производительности труда и т.д., (2) возможность захвата - неэффективный контроль или его отсутствие, неэффективный мониторинг или неэффективное разделение обязанностей, и (3) рационализация - например, «это небольшая сумма для компании», «я заслужил это», «только этот / один раз». См.: Donald Cressy's hypothesis in Kalubanga, M., Kakwezi, P., and Kayiise, D., The Effects of Fraudulent Procurement Practices on Public Procurement Performance, International Journal of Business and Behavioral Sciences, Vol. 3, No.1; January 2013, pp. 23-24

зонные циклы строительства не совпадают. Это может привести к разрыву между различными графиками. Конец финансового года или проблема «четвертого квартала» являются показательным примером. В этот период публичные должностные лица и поставщики могут вступать в сговор с целью обеспечения расходования публичных средств. Этот «пик» является одним из видов коррупции, особенно когда закупки умышленно задерживаются, с целью последующей мотивации отбора единственного участника по причине срочности.

Прозрачность, будучи, прежде всего, способом сообщения должностных лиц, ответственных за осуществление закупок, о своих потребностях поставщикам, имеет также важные внутренние и внешние функции. Требование к должностным лицам, ответственным за осуществление закупок, о документировании решений и их обоснования позволяет собрать необходимую информацию, что в свою очередь способствует эффективному мониторингу и оценке процесса. Сложность доступной информации о процессах закупок также может сыграть на руку коррупции. Многочисленные закупающие организации размещают, заключают и завершают огромное количество контрактов ежедневно или даже ежечасно. В общем множестве закупок коррупция становится трудно-выявляемой при таком большом потоке и рассредоточении информации. Тем не менее, современные инструменты обработки данных могут уменьшить трудности.

Также очевидно, что усилия по борьбе с коррупцией в сфере закупок не могут быть успешными, если они принимают форму краткосрочных, разовых программ и проектов. Эффективные меры борьбы с коррупцией требуют постоянных усилий. Различные инструменты должны быть адаптированы к различным рискам для того, чтобы гарантировать надлежащее осуществление отдельных закупок. Должны быть разработаны и реализованы системные и последовательные стратегии, которые включают в себя профилактические меры и управление рисками на протяжении всего цикла публичных закупок. Борьба с коррупцией в этом секторе должна основываться на совместных усилиях государственных органов, бизнеса и гражданского общества.

8.3 Выявление коррупционных схем

Элементы коррупции в закупках не могут быть полностью скрыты от общественности или частного сектора. Подрядчики генерируют средства для взяток и

подарков должностным лицам посредством завышения цен, снижения качества исполнения, продажи продуктов и лекарственных средств с истекшим сроком годности, а также несоблюдения сроков поставки. При внедрении мер прозрачности негативные последствия коррупции в секторе закупок будут заметны не только для специалистов, но также для широких слоев общества, средств массовой информации, и, что самое главное, гражданского общества. Общественность сможет определить случаи мошенничества и злоупотребления в сфере закупок, так как они являются конечными пользователями общественных благ, товаров и услуг, предоставляемых в рамках договоров о закупках, и могут быть в состоянии судить об их реальной стоимости и качестве. Кроме того, конкурирующие фирмы смогут контролировать поведение друг друга, и должны знать происхождение и условия отдельных договоров.

В целях разработки и реализации мер по борьбе с коррупцией в сфере публичных закупок, важно иметь ясное представление о том, какие области и этапы закупок, и какие закупаемые товары наиболее подвержены риску коррупции. Борьба с коррупцией может быть эффективной, только если коррупционное действие вовремя обнаруживается, расследуется, а нарушитель несет соответствующее наказание.

Отправной точкой для разработки стратегий по борьбе с коррупцией в сфере закупок является выявление областей, наиболее подверженных коррупции. Это можно обеспечить путем составления «карты» коррупционных рисков в национальной системе закупок и размещения «красных сигнальных флагов» на карте для их выделения. Любая система или процедура закупки может быть уязвима для коррупции, хотя риски могут быть выше в системах с менее надежной системой управления и демократической подотчетностью. Так же, как нет единого типа коррупции, не существует и идеальной системы или процедур для борьбы с этой проблемой. Важно понимать, что, во-первых, даже конкурентные процедуры закупок автоматически не исключают возможность коррупции, и, во-вторых, риск коррупции существует на всех этапах закупок.

Основной проблемой обнаружения коррупции при закупках является то, что риски присутствуют не только на стадии тендера, но и на стадии планирования и исполнения, а также на стадии принятия и регистрации окончательных результатов контракта. Случаи коррупции в поведении и деятельности должностных лиц, ответственных за осуществление закупок, и подрядчиков могут определяться на каждом этапе закупок.

Ниже приведены некоторые индикаторы коррупции в публичных закупках:

Вставка 8.3 Общественный контроль в России

Начиная с 2012 года Российская Федерация осуществляет общественный мониторинг особо крупных контрактов на сумму более 1 млрд рублей. Покупатели обязаны размещать документацию о таких закупках на специальном официальном сайте. Граждане, общественные организации и поставщики имеют право представить свои замечания и предложения в отношении предлагаемых контрактов, а также принять участие в общественных слушаниях по этим договорам. Первые результаты мониторинга быстро выявили «болевые точки» в планируемых закупках.

Они включают: недостаточное обоснование начальной (максимальной) цены контракта; ненадлежащую подготовку спецификаций и технической документации; а также нарушения определенных норм и правил закупок со стороныкупающих организаций. В результате общественных дискуссий, органы по осуществлению закупок начали введение необходимых дополнений в документацию, а регулирующие органы получают необходимую информацию для проведения оперативных проверок¹⁶.

- Несоответствие процедур закупок национальному законодательству;
 - Несоответствие внутренним правилам процедуры закупок;
 - Приобретение товаров, услуг и работ без соответствующего добросовестного обоснования их необходимости, а также их объема и стоимости;
 - Покупка ранее проданных товаров, работ и услуг, которые уже были изготовлены, выполнены или поставлены, или ложная их покупка;
 - Необоснованные заявления о срочности, сложности или уникальности некоторых закупок с целью отступления от общих правил;
 - Закупка товаров, работ и услуг чрезмерного качества;
 - Чрезмерное завышение цен закупок, поскольку взятка обычно рассчитывается как согласованный процент от стоимости контракта;
 - Рассылка тендерных приглашений только заранее выбранным поставщикам, и использование других средств сдерживания конкуренции;
 - Использование фиктивной предварительной квалификации участников с тем, чтобы в окончательном списке участников тендера оказались только те, кто передал взятку;
 - Закупающие организации оказывают помощь одному участнику процедуры закупки в составлении тендерного предложения; это может включать в себя консультирование сотрудников этого участника по различным аспектам оценки предстоящих торгов;
 - Разглашение непубличной информации конкретному поставщику о других участниках;
 - Обмен конфиденциальной информацией с информационными «брокерами»; ситуация, когда фрагменты информации продаются различным участникам;
 - Необоснованные и особые требования, которые может выполнить только один из возможных поставщиков;
 - Составление общих рамочных спецификаций и технических заданий, которые можно регулировать и даже изменять в стадии исполнения, с целью извлечения выгоды в результате таких изменений;
 - Заключение значительного числа контрактов с одним поставщиком при отсутствии конкуренции;
 - Истребование заказа на поставку, но фактическое подписание контракта на совершенно других условиях;
 - Несанкционированное подписание договоров, или подписание на основании доверенности, сфера ответственности которой не предусматривает таких действий или принятия таких обязательств;
 - Заключение дополнительных соглашений, пересмотр первоначальных графиков работы и оценки, разрешение корректировок, или даже изменения предмета договора с целью извлечения выгоды;
 - Принятие поставленных товаров, выполненных работ и оказанных услуг без документов, подтверждающих качество и фактический объем;
 - Игнорирование задержек и прочих недостатков выполнения договорных обязательств, а также неприменение штрафных санкций за любое нарушение договорных обязательств.
- Поставщики также могут ввести коррупционные и мошеннические схемы. К ним относятся:
- сговор о цене, который иногда происходит даже на электронных реверсивных аукционах;
 - взятки, вручение подарков, прием на работу членов семей должностных лиц, ответственных за осуществление закупок, оплата медицинского лечения и отдыха для таких должностных лиц и их семей, или образования детей;
 - активное вмешательство в подготовку процесса закупки;
 - вмешательство в обоснование цены договора;
 - представление собственных затрат на поставку в

¹⁶ См. сайт Счетной палаты Российской Федерации: www.ach.gov.ru

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции

Статья 9. Публичные закупки и управление публичными финансами

1. Каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции. Такие системы, которые могут предусматривать надлежащие пороговые показатели при их применении, затрагивают, среди прочего, следующее:

а) публичное распространение информации, касающейся закупочных процедур и контрактов на закупки, включая информацию о приглашениях к участию в торгах и надлежащую или уместную информацию о заключении контрактов, с тем чтобы предоставить потенциальным участникам торгов достаточное время для подготовки и представления их тендерных заявок;

- б) установление, заблаговременно, условий участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правила проведения торгов, и их опубликование;
- в) применение заранее установленных и объективных критериев в отношении принятия решений о публичных закупках в целях содействия последующей проверке правильности применения правил или процедур;
- г) эффективную систему внутреннего контроля, включая эффективную систему обжалования, для обеспечения юридических средств оспаривания и средств правовой защиты в случае несоблюдения правил или процедур, установленных согласно настоящему пункту;
- е) меры регулирования, в надлежащих случаях, вопросов, касающихся персонала, который несет ответственность за закупки, например требование о декларировании заинтересованности в конкретных публичных закупках, процедуры проверки и требования к профессиональной подготовке.[...]

Источник: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC

качестве рыночной цены, без какой-либо корреляции с действительной рыночной ценой;

- демпинг, с целью получения контрактов;
- перепродажа договорных обязательств;
- завышение объема работы;
- низкое или ненадлежащее качество исполнения, использование более дешевого сырья.

Определение индикаторов потенциальных коррупционных действий, так называемых «красных флагов», помогает создать подробную карту коррупционных рисков и установить необходимые практические рамки стратегий борьбы с коррупцией. Эффективное использование такой карты потребует сбора репрезентативных данных и их оценки. Частота и тщательность контроля должны быть пропорциональны относительным рискам. Отслеживание и распознавание подозрительных обстоятельств, которые возникают в процессе закупок, является одним из важнейших элементов предупреждения коррупции в сфере публичных закупок.

Сговор является реже обсуждаемым, но, тем не менее, значительным нарушением на рынке публичных закупок. Сговор включает двух или более участников торгов, согласившихся нарушить конкуренцию для получения контракта. Коррупцию и сговор в сфере публичных закупок следует рассматривать «как сопутствующие угрозы для честности публичных закупок»¹⁷ и могут быть связаны между собой. Например, кор-

рупированное должностное лицо может потребовать взятку от участников торгов, вступивших в сговор, за то, что закрывает глаза на сговор. При разработке схем выявления, указанных выше, должны учитываться также меры по выявлению возможного сговора.

8.4 Конвенция ООН против коррупции о публичных закупках

Основные принципы и подходы к борьбе с коррупцией закреплены в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Статья 9 Конвенции, размещенная в главе «Меры по предупреждению коррупции» посвящена публичным закупкам¹⁸.

Введение и пять компонентов, указанных в Статье 9 (1) описывают ключевые особенности эффективной системы противодействия коррупции в сфере публичных закупок. Основная цель заключается в предупреждении коррупции посредством обеспечения прозрачности, конкуренции и использования объективных критериев в ходе всего процесса закупок.

¹⁷ См.: ОЭСР, Глобальный форум по конкуренции, Круглый стол на тему сговора и коррупции в сфере публичных закупок, Октябрь 2010 – DAF/COMP/GF(2010)6. Доступно по адресу: <http://www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf>

¹⁸ В то время как эта статья является наиболее соответствующей в контексте публичных закупок, следует также учитывать, что статья 6 относится к антикоррупционным органам; статья 8 требует введения кодексы поведения для государственных служащих, включая должностных лиц, ответственных за закупки; и статья 10 требует прозрачности публичной администрации, в том числе при осуществлении тех частей цикла закупок, которые могут не охватываться законодательством о публичных закупках.

Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках содержит статью, которая устанавливает в качестве инструмента борьбы с коррупцией принятие кодекса поведения для органов, ответственных за публичные закупки

Статья 26. Кодекс поведения

Необходимо принять кодекс поведения должностных лиц или служащих закупающих организаций. В кодексе рассматриваются, в частности, вопросы предотвращения коллизии интересов при закупках и, в надлежащих случаях, меры регулирования вопросов, касающихся персонала, который несет ответственность

за закупки, например требование о декларировании заинтересованности в конкретных закупках, процедуры проверки и требования к профессиональной подготовке. Принятый кодекс поведения незамедлительно предоставляется общественности и систематически обновляется.¹⁹

Создание эффективной правовой базы для публичных закупок остается необходимым условием осуществления положений Конвенции и предупреждения коррупции. Законодательная база включает: основной закон, вспомогательное законодательство (нормативные документы, подзаконные акты и / или постановления), а также иные правила, которым должны следовать должностные лица, ответственные за осуществление закупок. Необходимо однозначно указать, какие должностные лица должны руководствоваться той или иной частью нормативно-правовой базы. Несмотря на передовую практику применения единой правовой основы во всем государстве, централизованные закупки и закупки, производимые органами местного самоуправления, могут потребовать различных положений. В таких случаях необходимо разработать по возможности соответствующие правила и процедуры.

Нормативно-правовая база должна поддерживаться соответствующей правовой инфраструктурой (например, правилами администрирования государственных контрактов) и руководством о прочих законах о закупках, которые должностные лица должны учитывать (например, стандарты по занятости и экологии). Вся правовая база должна быть доступна общественности, а также должностным лицам, ответственным за осуществление закупок.

Нормативно-правовая база нуждается также в руководстве по ее практическому применению, и на ведомство по публичным закупкам или аналогичный орган должна быть возложена эта задача.



Алексей Стукало, заместитель координатора ОБСЕ / БКЭЭД (слева) и Мишель Нуссбаумер, директор Программы ЕБРР по правовым преобразованиям (справа), на Региональном семинаре ЕБРР-ОБСЕ по усилению регулирования публичных закупок, Вена, 28 мая 2015 года

8.5 Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках

Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках представляет собой ориентир для разработки национальными правительствами основного закона о закупках для их внутренней экономики. Он призван обеспечить все основные процедуры и принципы национальной системы, и должен реализовываться гибко, в соответствии с местными условиями. Типовой закон был разработан Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) и принят на 44-й сессии Комиссии в 2011 году²⁰. ЮНСИТРАЛ также разработала и приняла Руководство по принятию Типового

¹⁹ См. текст пересмотренного Типового закона на <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurement/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-PublicProcurement-e.pdf>

²⁰ Новый закон заменил Типовой закон о закупках товаров (работ) и услуг 1994 года.

Вставка 8.4 Основные опоры Принципов ОЭСР в отношении честности и неподкупности в публичных закупках

А. Прозрачность

1. Правительствам следует обеспечить достаточную степень прозрачности на протяжении всего цикла закупки, с тем чтобы способствовать справедливому и равному обращению с потенциальными поставщиками.
2. Правительства должны максимизировать прозрачность конкурентных торгов и принять меры предосторожности для повышения честности и неподкупности, в частности, в отношении исключений из конкурентных торгов.

Б. Эффективное управление

3. Правительствам следует обеспечить использование публичных средств при закупках по целевому назначению.
4. Правительствам следует обеспечить, чтобы должностные лица, ответственные за проведение закупок, соответствовали высоким профессиональным стандартам в части знаний, навыков, а также честности и неподкупности

С. Предупреждение служебных проступков, соблюдение юридических и корпоративных требований и мониторинг

5. Правительствам следует создать механизмы для предупреждения риска несоблюдения принципа

честности и неподкупности при осуществлении публичных закупок.

6. Правительствам следует поощрять тесное сотрудничество между правительством и частным сектором для поддержания высоких стандартов честности и неподкупности, в частности, при управлении контрактами.
7. Правительства должны обеспечить наличие специальных механизмов для мониторинга публичных закупок, а также для выявления служебных проступков и применения необходимых санкций.

Д. Подотчетность и контроль

8. Правительства должны установить прозрачную цепочку ответственности наряду с эффективными механизмами контроля.
9. Правительства должны рассматривать жалобы потенциальных поставщиков справедливо и своевременно.
10. Правительства должны предоставить организациям гражданского общества, средствам массовой информации и широкой общественности полномочия по осуществлению контроля публичных закупок.

Источник: адаптированный текст Принципов ОЭСР в отношении честности и неподкупности в публичных закупках

закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках в 2012 году²¹.

Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках содержит статью, которая устанавливает в качестве инструмента борьбы с коррупцией принятие кодекса поведения для органов, ответственных за публичные закупки

Типовой закон предусматривает новые процедуры закупок, соблюдая при этом общепринятые стандарты прозрачности, конкуренции и объективности, и определяет отношения между сторонами закупок: покупающие организации, участники, поставщики, независимый орган и регулятор. В нем рассматривается применение электронной коммерции в контексте публичных закупок, в том числе допускаются автоматизированные электронные торговые процедуры, которые сегодня обеспечивают эффективность борьбы с коррупцией, максимизируя потенциал для обеспечения соотношения цены и качества.

Типовой закон отражает основные требования КООНПК. Например, закон требует предварительной публикации объявлений для каждой процедуры

закупок (с соответствующими подробностями) и уведомления о решении о заключении договора о закупках; не допускает использование дискриминационных описаний (например, торговые наименования); требует предварительного раскрытия всех критериев, которые будут определять какие компании могут принять участие и как будет определяться победитель; устанавливает открытые торги как основной способ закупок (по умолчанию этот метод считается наиболее способным обеспечить прозрачность, конкуренцию и объективность). Он также предлагает другие процедуры, предназначенные для различных видов закупок, которые могут возникнуть в различных ситуациях в ходе закупок и в различных институциональных и экономических условиях разных стран. Его нормы могут также применяться к комплексной закупке с высокой инновационной составляющей. Одним из новшеств в последнем выпуске Типового закона является определение условий и правил применения рамочных соглашений - метод закупок, который стал обычным явлением в последние годы.

Типовой закон следует принципу *максимальной экономики и эффективности закупок* (часто упоминается как достижение соотношения цены и качества). В целом, Типовой закон предоставляет государственным

²¹ Доступно по адресу: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurement/procurement-2011/pre-guide-2012.pdf>

субъектам необходимую гибкость для обеспечения наибольшей пользы для общества от закупок, осуществляемых в рамках Типового закона и, в частности, регулируемых жестким механизмом обеспечения прозрачности, который позволяет осуществлять контроль над процессом. Субъекты публичных закупок обязаны уважать и обеспечивать принцип полной и открытой конкуренции между поставщиками и подрядчиками, а также поощрять широкое участие отечественных и зарубежных поставщиков для обеспечения эффективной конкуренции. Хотя положения содержат только несколько прямых ссылок на конкуренцию, создание конкурентной среды для закупок имеет основополагающее значение для всего Типового закона. Типовой закон также затрагивает более сложные условия конкуренции в высококонцентрированных рынках, а также содержит меры, направленные на предупреждение сговора.

Другим важным принципом Типового закона является *справедливое, равное и беспристрастное* отношение ко всем поставщикам со стороны закупающей организации. В сочетании с принципом объективности на протяжении всего процесса закупок, как это предусмотрено в Типовом законе, и принципом честности и неподкупности процесса, включая предотвращение коллизий интересов, принцип справедливого обращения устанавливает ключевое требование для всех национальных систем закупок - общественное доверие к системе публичных закупок. Когда общество не доверяет действиям закупающей организации и в основном наблюдает коррупцию, которая ставит под сомнение соотношение цена-качество и устойчивые результаты, это может нанести ущерб как возможностям этой закупающей организации, так и в системе закупок в целом.

Как поясняется в Руководстве по принятию, прозрачность в сфере публичных закупок в соответствии с Типовым законом включает пять основных элементов:

- 1) обнародование всех норм (законы, постановления, указы и т.д.), которые применяются в процессе закупок;
- 2) своевременная и предварительная публикация запланированных закупок;
- 3) точное описание предмета закупки, в том числе объективных требований для участия и определения победителя;
- 4) применение необходимых процедур закупок на практике (то есть, можно видеть, что должностные лица на самом деле их соблюдают);
- 5) наличие системы контроля над соблюдением правил, и при необходимости обеспечение их соблюдения.

Следует подчеркнуть, что, как описано выше, Типовой закон предусматривает последующую разработку вспомогательного законодательства принимающим государством, в котором должны быть изложены подробные процедуры и возможности использования технологии. Инициатива ЕБРР/ЮНСИТРАЛ²² по совершенствованию законодательства о публичных закупках в странах СНГ и Монголии, в партнерстве с Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ, Всемирным банком, Азиатским банком развития и ОЭСР, направлена на поощрение использования Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках. Его подход заключается в работе с правительствами по всему региону на единой и всеобъемлющей основе, а также поощрении модернизированного регулирования публичных закупок в странах СНГ и Монголии.

8.6 Ключевые отправные элементы предупреждения коррупции в системах публичных закупок

Международные организации и международные финансовые институты придают большое значение созданию механизмов по предупреждению коррупции в разных странах. Ряд международных инициатив и решений образуют платформу, которая может быть использована для борьбы с коррупцией в рамках национальных систем публичных закупок. Десять *принципов ОЭСР по честности и неподкупности в сфере публичных закупок*²³ играют важную роль в достижении этой цели.

Для реализации этих принципов на практике ОЭСР создала методологический документ - так называемый Контрольный список²⁴. Предлагаемые решения базируются на существовании трех фаз в цикле закупок:

- 1) предконкурсная фаза, включает оценку потребностей, планирование и составление бюджета, подготовка технических спецификаций и выбора процедур закупок;
- 2) фаза торгов, с момента публикации уведомления о тендере до решения о заключении контракта;
- 3) пост-тендерная фаза, включает управление контрактами, получение товаров и услуг, а также оплату. Контрольный список предлагает участникам про-

22 Для получения дополнительной информации об инициативе см.: <http://www.ppi-ebird-uncitral.com/index.php/en/ebird-uncitral-initiative>

23 ОЭСР, Принципы честности и неподкупности в государственных закупках, 2009, Париж, Издательство ОЭСР. Доступно адресу: www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf

24 Там же, стр. 51-73

Пост-тендерная фаза публичных закупок

Учитывая, что пост-тендерная фаза характеризуется высокими рисками коррупции, как показано выше, Контрольный список рекомендует следующие меры по отношению к управлению договором и оплате:

- Получить документальное свидетельство того, что полученные товары и услуги соответствуют ожидаемым стандартам;
- Гарантировать осуществление окончательного

учета или аудита контракта (проекта) персоналом, который не участвовал в более ранних фазах, с целью обеспечения распределения обязанностей и полномочий;

- Обеспечить своевременное выделение средств для платежей по договорным условиям и объему работ;
- Рассмотреть вопрос о возможности пост-договорной (послепроектной) оценки²⁵.

цесса закупок, а также регулирующим органам, пошаговые действия на каждом этапе закупок. Их выполнение позволяет значительно снизить коррупционные риски и обеспечить честность, неподкупность и эффективность закупок.

Декларация Совета министров ОБСЕ об утверждении надлежащего управления и борьбы с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма, принятая в 2012 году²⁶, подчеркивает важность справедливой и прозрачной системы публичных закупок с учетом таких инструментов, как Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках и Соглашение Всемирной торговой организации по правительственным закупкам (СПЗ). В тех странах, которые приняли СПЗ, публичные закупки открыты для подрядчиков из присоединившихся государств. В настоящее время 17 из 45 членов ВТО являются участниками СПЗ. Еще 30 членов ВТО участвуют в Комитете СПЗ в качестве наблюдателей. Десять из них находятся в процессе присоединения к СПЗ. Основная цель Соглашения является открытие рынков публичных закупок среди сторон, при условии соблюдения прозрачности, честности и конкуренции на этих рынках. В результате нескольких раундов переговоров стороны СПЗ открыли сектор публичных закупок с общей стоимостью в 1,7 триллиона долларов в год для международной конкуренции²⁷.

Самая последняя Директива Европейского союза о публичных закупках, Директива 2014/24/ЕС от 26 февраля 2014 года также уделяет усиленное внимание борьбе с коррупцией в публичных закупках²⁸.

Новая “Система закупок” Всемирного банка ориентируется на достижение соотношения цены и качества, устойчивого развития, честности и неподкупности в области закупок, финансируемых Всемирным банком. Она также предназначена для увеличения поддержки

со стороны Банка странам в разработке своих собственных систем закупок²⁹.

Международные стандарты публичных закупок и рекомендации по наилучшей практике также были развиты:

- Международной организацией труда - в Конвенции о трудовых статьях в договорах, заключаемых государственными органами власти, 1949;
- Европейским банком реконструкции и развития - в Политике и правилах закупок, август 2000; и
- Международным валютным фондом - в Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, 2007, и Руководстве по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, 2007.

8.7 Практические меры по борьбе с коррупцией в публичных закупках

Разработка эффективной нормативно-правовой базы, на основе Конвенции ООН против коррупции и других международно-правовых документов и стандартов, должна сопровождаться созданием необходимой инфраструктуры закупок, в том числе информационной системы, платформы для электронной-коммерции, баз данных и других ресурсов в целях обеспечения принципов прозрачности, объективности и подотчетности.

Немаловажно также осуществлять укрепление институциональной основы закупок, что может включать создание специальных органов по закупкам и создание соответствующих компетентных органов и служб.

Кроме того, важно предпринять шаги для обучения и развития человеческих ресурсов в рамках заку-

²⁵ Там же, стр. 72

²⁶ Декларация Совета министров ОБСЕ об утверждении надлежащего управления и борьбы с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма (2012), Дублин. Доступно по адресу: www.osce.org/cio/97968

²⁷ Адаптированная информация с сайта ВТО, страница СПЗ, по адресу: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

²⁸ Доступно по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

²⁹ См.: Утверждена новая система закупок Всемирного банка, 21 июля 2015 года, по адресу: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/07/21/world-bankprocurement-framework>

Вставка 8.5 Совершенствование законодательства на национальном уровне

Основной свод правил США по закупкам (Правила закупок для федеральных нужд), обязательный для федеральных закупающих органов, содержит подробные требования к планированию контрактов со стороны государственных служащих, контроль за выполнением контрактов, а также другие требования к обязательным процедурам закупок, которые часто остаются на усмотрение закупающей организации в той или иной правовой системе³⁰.

5 апреля 2013 года, Российская Федерация приняла новый закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Настоящий Закон регулирует весь цикл закупок, от первоначального планирования до окончательного исполнения контракта, приемки и учета его результатов, а также мониторинга, контроля и аудита всех процессов закупок и их результатов³¹.

Вставка 8.6 Централизация публичных закупок

В большинстве стран-участниц ЕС публичные закупки осуществляются центральным органом закупок на основании общих правил ЕС, закрепленных в национальном законодательстве³². Директива ЕС 2014/24 от 26 февраля 2014 года указывает: «На различных рынках публичных закупок Союза существует сильная тенденция агрегации спроса со стороны государственных покупателей, с целью экономии за счет масштаба, в том числе более низкие цены и затраты по сделке, а также для совершенствования и профессионализации управления процессом закупок. Это может быть достигнуто за счет концентрации покупок, либо числом участвующих подрядных органов,

или по объему и стоимости с течением времени. Однако агрегирование и централизация закупок следует тщательно контролировать, чтобы избежать чрезмерной концентрации покупательной способности и сговора, для сохранения прозрачности и конкуренции, а также возможности доступа к рынкам для малого и среднего бизнеса»³⁴.

В 1949 году в Соединенных Штатах был создан централизованный орган исполнительной власти - Администрация общих служб. В 1996 году в Канаде было создано Министерство публичных работ и услуг.

почной деятельности-специалистов по закупкам. Недостаточно просто создать условия для честных и эффективных закупок, они должны применяться должностными лицами, ответственными за осуществление закупок, на практике. Именно действия должностных лиц определяют, является ли закупка честной, ориентированной на общественный интерес и экономически эффективной.

Кроме того, должны проводиться специальные целевые мероприятия по борьбе с коррупцией. Неотъемлемой частью этой деятельности является создание институтов *внутреннего контроля*, органов независимого *внешнего аудита* (контроля), а также учреждений, занимающихся вопросами *обращений и жалоб и разрешения споров между сторонами договора*.

Специальные шаги по предупреждению коррупции

Есть целый ряд специальных мер по предупреждению коррупции, которые могут быть рассмотрены странами и органами по закупкам. Они могут служить «отправной точкой» для тех, кто только приступает к этой работе. Все эти шаги основаны на международно-правовой базе в области закупок, были испытаны и применены на практике в целом ряде стран и заключаются в следующем:

- ▶ Развитие электронной коммерции и электронных технологий в сфере публичных закупок
- ▶ Обеспечение прозрачности процедур публичных закупок на всех этапах закупок

Общедоступность информации о закупках в значительной степени зависит от типа информации. Например, страны-члены ОЭСР чаще предоставляют информацию о доконкурсной стадии и собственно проведении торгов в рамках цикла закупок, включая законы и правила (34 страны), а также критерии отбора и оценки заявок (21 страна). Для сравнения, меньшее число стран-членов ОЭСР

30 См.: <http://acquisition.gov/far/>

31 См.: <http://www.gov-zakupki.ru/zakon/44-fz-id126>

32 ОБСЕ, Стратегические подходы к предупреждению коррупции в регионе ОБСЕ, Обзорный отчет о выполнении обязательств ОБСЕ для 20-го Экономического и экологического форума ОБСЕ, 2012, EEF.GAL/20/12, Вена, 5 сентября 2012 года

33 См.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>. В отношении стран ЕС см. также ОЭСР, Централизованные системы закупок в Европейском союзе, 2011, Sigma Papers № 47, Издательство ОЭСР. Доступно по адресу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkqv703xw-en>

34 See OECD, *Government at a Glance*, 2011, p. 150.

публикуют информацию о пост-тендерном этапе, в частности, обоснование для заключения контрактов (13 стран), изменения контракта (11 стран) или информацию, которая позволяет отслеживать расходы по закупкам (6 стран)³⁵.

- ▶ Криминализация подкупа
- ▶ Общественный контроль и надзор
- ▶ Независимость проверок / контроля и аудита публичных закупок.

Значительная работа по укреплению методологии аудита закупок осуществляется Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и региональными ассоциациями независимых органов внешнего государственного аудита.

- ▶ Создание «островков честности» - пилотных регионов, закупочных организаций, видов закупок, которые применяют полный спектр соответствующих мер по предупреждению коррупции. Расширение этого режима, с тем чтобы он охватывал всё возрастающее количество договоров о публичных закупках, усилит потенциал органов по закупкам и поставщиков³⁶.
- ▶ Установление надлежащих процедур обжалования против незаконных и несправедливых решений.

Значительное число стран создали независимые механизмы подачи жалоб. Кроме того, некоторые страны создали механизмы для альтернативного разрешения споров, в том числе омбудсменов по закупкам, процедур урегулирования соглашений и арбитражных слушаний. Например, Канада создала Управление омбудсмена по закупкам.

8.8 Выводы

Разработка эффективных методик борьбы с коррупцией была бы невозможна без сравнительного анализа усилий, предпринимаемых различными странами и международными организациями, и дальнейшего их развития в своей деятельности. Составление карты и сравнительная оценка систем закупок обеспечивают актуальную информацию о полноте и достаточности мер по борьбе с коррупцией. Обеспечение

высокого уровня прозрачности, беспристрастности и справедливости в решениях и действиях закупок является непрерывным процессом.

Важно, чтобы страны и их уполномоченные органы имели четкое понимание международных стандартов публичных закупок, в том числе требований к нормативно-правовой базе, структуры управления и органов, осуществляющих закупки, управления информацией и другими аспектами инфраструктуры закупок. Такое понимание окажет помощь также в модернизации национальных систем закупок и обеспечении лучшего соотношения цены и качества для налогоплательщика.

Всемирный банк, в сотрудничестве с Комитетом содействия развитию ОЭСР (КСР), разработал методику оценки систем закупок (МОСЗ)³⁷. МОСЗ предлагает набор показателей для оценки и сравнения различных систем закупок. Она включает в себя специальные индикаторы, которые будут использоваться в качестве критериев при оценке эффективности мер по борьбе с коррупцией и определения слабых мест системы закупок.

1. Существование нормативной базы для закупок, содержащей требования к тендерной документации и контрактам, а также законоположения по борьбе с коррупцией, мошенничеством, коллизией интересов и неэтичным поведением. Они определяют действия, которые должны быть приняты в таких случаях.
2. Определяет ли нормативная база ответственность и подотчетность и предусматривает ли меры наказания для участников закупок, замешанных в коррупционных и мошеннических действиях.
3. Подтверждение существования системы правоприменения для выполнения установленных норм и принятия санкций.
4. Наличие специальных мер по предупреждению коррупции и мошенничества.
5. Участие частного сектора, гражданского общества и конечных пользователей для создания честного и этичного рынка публичных закупок.
6. Наличие оперативных механизмов, которые обеспечивают доступность информации о коррупции, мошенничестве и неэтичном поведении для лиц, принимающих решения.
7. Существование кодекса поведения для участников закупочной деятельности.

³⁵ См. ОЭСР, Панорама государственного управления, 2011, стр. 150

³⁶ Более детальную информацию можно получить: Глобальная программа против коррупции: Инструментарий ООН по борьбе с коррупцией, 3-е издание, Вена, сентябрь 2004, с. 267-268.

³⁷ ОЭСР Методика оценки систем закупок (МОСЗ), 2009. Доступно по адресу: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45454394.pdf>

Система оценки постоянно расширяется, с тем чтобы включать такие аспекты, как производительность, эффективность, открытость, результативность, профессионализм, отношения с поставщиками и конечными пользователями, а также другие показатели.

Библиография

1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Principles for Integrity in Public Procurement*, 2009 [pdf]. Available from www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf
2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement*, 2012 [website]. Available from <http://www.oecd.org/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>
3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Government at a Glance 2013: Procurement Data*, 2013 [pdf]. Available from [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2013\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2013)2&docLanguage=En)
4. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, 2015 [pdf]. Available from <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD%20Recommendation%20on%20Public%20Procurement.pdf>.
5. United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), *Model Law on Public Procurement* (2011) and accompanying *Guide to Enactment* [website]. Available from http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure.html
6. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Guide on Anti-Corruption in Public Procurement and the Management of Public Finances: Good Practices in Ensuring Compliance with Article 9 of the United Nations Convention against Corruption*, 2013 [pdf]. Available from http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf
7. World Trade Organization (WTO), *Agreement on Government Procurement* and related materials [website]. Available from http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm
8. Jenny, F., *Competition and Anti-Corruption Considerations in Public Procurement*, in *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, OECD, 2005.
9. Slater, D. and McNeill, E., *EU Public Procurement Rules. The International Comparative Legal Guide to: Public Procurement 2015* (2014), 7th Edition. Published by Global Legal Group.

ГЛАВА 9

Финансирование политических партий

СОДЕРЖАНИЕ

9.1	Международные стандарты и обязательства	122
9.2	Пожертвования	124
9.2.1	Частные пожертвования	124
9.2.2	Запрет на использование отдельных видов пожертвований	124
9.2.3	Ограничения на пожертвования и расходы	125
9.2.4	Государственное финансирование	126
9.3	Государственный контроль	127
9.4	Участие гражданского общества	128
9.5	Выводы	129
	Библиография	130

Финансирование политических партий

Политические партии играют существенную роль в демократических странах и нуждаются в достаточном объеме финансовых средств для выполнения своих функций. Без должного финансирования политическая партия не сможет работать или общаться с избирателями.

В то же время, регулирование финансирования политических партий гарантирует их подотчетность перед широкой общественностью. Крайне важным является предупреждение коррупции в финансировании политических партий, так как коррупционное поведение создает впечатление, что процесс демократического принятия решений может быть куплен. Финансовая прозрачность имеет большое значение для поддержания интереса и доверия широкой общественности к управлению государством, позволяя избирателям принимать обоснованные решения о политических партиях до момента голосования.

Коррупционный риск в финансировании политических партий и избирательных кампаний усугубляется, если отсутствуют легитимные источники финансирования, так как в таком случае политические партии могут быть вынуждены искать финансирование от частных лиц, которые могут желать получить что-либо взамен. Целью деятельности по борьбе с коррупцией в этой области является не сокращение финансирования, а обеспечение его законных источников и прозрачности финансовых операций. Попытки ограничить коррупцию в финансировании политических партий имеют три основных пути: ограничение источников финансирования и расходов, раскрытие финансовой информации, а также государственные субсидии. Тем не менее, не существует консенсуса по наиболее эффективному способу борьбы с коррупцией в этой области, или достаточных оснований полагать, что какой-либо подход лучше.

9.1 Международные стандарты и обязательства

Деньги в политике являются деликатным вопросом и относительное отсутствие консенсуса о том, как наилучшим образом регулировать их оборот может прояснить, почему регулирование этого вопроса в значительной степени оставлено на усмотрение национальных государств. Вместе с тем на глобальном и региональном уровне государствами были приняты обязательства о решении вопросов финансирования политических партий.

Подписав Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК) государства согласились в статье 7 (2) рассмотреть «возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, [...] чтобы установить критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности». Они также согласились в статье 7(3) рассмотреть «возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, [...] с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий». Целью этих обязательств является предупреждение и борьба с коррупцией в государствах, путем поощрения прозрачных критериев выделения средств и финансирования лиц, баллотирующихся в государственные органы.

Совет Европы разработал более детальные стандарты, а также руководства по этому вопросу. Комитет министров Совета Европы принял Рекомендацию Res (2003) 4 об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний. Этот документ охватывает такие вопросы, как внешние источники финансирования, необходимость регулирования финансирования как партий, так и избирательных кампаний (поскольку на практике они глубоко взаимосвязаны), прозрач-



Меры по обеспечению большей прозрачности и подотчетности политических партий в Украине и в более широком регионе ОБСЕ обсуждаются на организованном ОБСЕ / БДИПЧ семинаре экспертов в Киеве, 14 июля 2015 года.

ность и необходимость эффективного и независимого надзора, а также пропорциональных и оказывающих сдерживающее воздействие санкций за нарушения¹. В 2011 году Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) совместно с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы подготовило Руководящие принципы по экспертизе и надлежащей практике для государств – участников ОБСЕ, названные “Положение о регулировании деятельности политических партий”². Эти руководящие принципы во многом включают положения Рекомендации 2003 (4), а также охватывают дополнительные области. Они были созданы в качестве инструмента для оказания помощи государствам-участникам ОБСЕ и Совета Европы в разработке правовых рамок, которые соответствуют обязательствам ОБСЕ и международным стандартам³.

Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), осуществляющая мониторинг Рекомендаций Совета Европы, опубликовала краткий отчет о результатах

своей работы до 2011 года⁴. В обзоре третьего оценочного раунда ГРЕКО пришла к выводу, что, несмотря на значительный прогресс во многих областях, в частности, в определении того, что представляет собой сфера деятельности партий, представление и публикация их финансовых счетов, независимость соответствующих контролирующих органов, предмет этого контроля и гибкость имеющихся санкций, государствам-участникам предстоит сделать еще многое для выполнения рекомендации. В докладе были освещены некоторые из оставшихся недостатков в контроле финансирования партий⁵:

- Прозрачность некоторых источников доходов партий, таких как пожертвования в неденежной форме, партийные членские взносы, займы или спонсорская помощь, нередко игнорируются законодательством или регулируются непоследовательно, оставляя возможность для злоупотреблений.
- В некоторых странах все еще возможны анонимные пожертвования.
- Законодательство и финансовые / бухгалтерские стандарты отчетности политического финансирования во многих странах не предусматривают адекватной консолидации отчетов, которые бы при-

1 См. Совет Европы, Рекомендация Res (2003) 4 Комитета министров государствам-членам об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний. Доступно по адресу <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>.

2 См. ОЭСР/БДИПЧ, Положение о регулировании деятельности политических партий, 2011, доступно по адресу: www.osce.org/odihr/77812

3 В частности, см. сайт www.legislationline.org для информации о международных нормах и стандартах, юридических заключениях БДИПЧ и примерах передового опыта государства по вопросам человеческого измерения

4 См.: Doublet, Y.-M., Fighting Corruption - Political Funding, 2012, Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round, GRECO. Доступно по адресу: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf н. Кроме того, 12 Отчет о деятельности ГРЕКО (2011) доступен по адресу: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2012/Greco\(2012\)1_GenActReport2011_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2012/Greco(2012)1_GenActReport2011_EN.pdf)

5 См.: Пресс-релиз относительно отчета, доступен по адресу: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News\(20120509\)ActRep2011_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News(20120509)ActRep2011_en.asp)

нимали во внимание наличие, например, местных партийных органов и других лиц, участвующих в избирательных кампаниях.

- Финансовая информация зачастую не публикуется своевременно и в легкодоступной форме.
- Контролирующие органы большинства государств не имеют достаточной независимости, а в некоторых государствах такой орган и вовсе не существует либо имеет ограниченные функции.
- Санкции зачастую слабы, недостаточно гибки, ограничены в охвате или не применяются. В других случаях, санкции могут быть непропорционально жесткими.

Разработка и внедрение стандартов политического финансирования в государствах-участниках ОБСЕ требует постоянного диалога. В качестве важного вклада в этом направлении, ОБСЕ / БДИПЧ проводит семинары в государствах-участниках, чтобы поддерживать развитие и укрепление демократического функционирования политических партий и избирательных процессов, в соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ.

9.2 Пожертвования

9.2.1 Частные пожертвования

Пожалуй, наиболее законным источником дохода для политических партий являются вклады и членские взносы рядовых граждан. К сожалению, небольшие пожертвования от большого числа лиц, часто оказываются недостаточными для финансирования текущей деятельности партий и избирательных кампаний, в результате чего партии часто вынуждены полагаться на большие пожертвования от ограниченного числа богатых людей, частных компаний или профсоюзов. Со временем, политики могут стать ближе к этим интересам, чем к электорату.

Одним из антидотов ненадлежащего влияния со стороны доноров является прозрачность. Например, для корпоративных доноров намного сложнее требовать правительственных контрактов в обмен на их вклад, если эти взносы были должным образом задокументированы и опубликованы. Если процесс финансирования не является прозрачным, общественности остается сделать свои собственные выводы, и вполне вероятно, подозревать тех, кто получает выгодные правительственные контракты, в том, что они тайно финансировали правящую партию. В действительности, деньги, которые тайным образом попадают в казну политических партий, могут быть приобретены

незаконно или не быть задекларированными в налоговых органах.

Рекомендация Совета Европы (2003)⁴ выступает за обязательное обнародование политическими партиями имен дарителей, в случаях, когда стоимость подарка превышает определенную пороговую сумму⁶.

Тем не менее, недостаточно ограничиваться одной только прозрачностью, если у общественности остается подозрение о влиянии со стороны тех, кто делает большие пожертвования. Могут потребоваться другие формы регулирования, например, запреты и ограничения на пожертвования и расходы.

9.2.2 Запрет на использование отдельных видов пожертвований

Некоторые формы пожертвования могут быть настолько опасны для демократического процесса или полны рисков политической коррупции, что должны быть запрещены полностью. «Положение о регулировании деятельности политических партий» (статьи 172-175) упоминает об анонимных пожертвованиях и пожертвованиях от компаний, принадлежащих или контролируемых государством, как тех видах субъектов, которым можно запретить делать пожертвования, или, по крайней мере, ввести определенные ограничения⁷.

Рекомендация Совета Европы (2003) 4, статья 7 гласит «Государства должны особым образом ограничить, запретить или иным образом регулировать пожертвования со стороны иностранных доноров». Многие страны запрещают иностранные пожертвования полностью, в том числе Греция, Ирландия, Словения и Испания. В Германии иностранные пожертвования принимаются только от граждан или корпораций из стран Европейского союза (ЕС), или, если они не превышают 1000 евро⁸. По данным Международного института демократии и содействия выборам (IDEA), 77 процентов стран-участниц ОБСЕ используют какую-либо форму запрета на иностранные пожертвования, по сравнению с 67,5 процента во всем мире.

6 В зависимости от системы, задачей порога может быть уменьшение административного бремени для тех, кто подает и получает финансовые отчеты, или защита частной жизни тех, кто делает небольшие пожертвования. Подробнее в статье 3 (б) Рекомендации Совета Европы 2003 (4) об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний.

7 Для получения дополнительной информации о пожертвованиях из-за рубежа в странах-членах Совета Европы, см. Венецианская комиссия, Заключение о запрете на финансовые взносы в политические партии из иностранных источников, 2006, доступно по адресу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDDL-AD\(2006\)014-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDDL-AD(2006)014-rus)

8 Анализ данных из Международной базы данных политических финансов IDEA, доступно по адресу: www.idea.int/political-finance. Если иное не указано, информация в главе 9 о регулировании в государствах-участниках ОБСЕ взята из этой базы данных

В целом, наиболее распространенными запретами на пожертвования в государствах-участниках ОБСЕ являются запреты на пожертвования, исходящие из зарубежных источников, государственных учреждений (в основном как способ предотвращения злоупотреблений государственными/ административными ресурсами); компаний, частично находящихся в государственной собственности, и компаний, которые получают выгоды от государственных контрактов.

При обсуждении коррупции в политической сфере особенно важной является проблема корпоративных пожертвований. Как было отмечено выше, корпорации могут делать политические пожертвования в ожидании правительственных контрактов, налоговых льгот или других преимуществ. В 2005 году Трансперенси Интернешнл рассмотрела этот вопрос в «Стандартах в отношении политического финансирования и преимуществ»⁹ и сделала вывод о том, что «Запрет на корпоративные деньги в политическом финансировании является лишь одним из возможных решений, которое может оказаться контрпродуктивным, если результатом станут подавление разнообразия партий в демократическом обществе или подпольные пожертвования»⁹. Трансперенси Интернешнл утверждает, что прозрачность и лимиты на пожертвования имеют большое значение там, где разрешены корпоративные пожертвования. Компании должны предоставить список всех пожертвований и опубликовать свою политику в отношении политических пожертвований. Они не должны делать политических пожертвований в тех странах, где они не имеют правового присутствия, а компании, акции которых котируются на бирже, должны серьезно рассмотреть возможность установить требование о получении одобрения акционеров для таких пожертвований¹⁰.

9.2.3 Ограничения на пожертвования и расходы

Помимо запрета на определенные виды пожертвований существует еще один способ ограничения влияния частных интересов - ограничение сумм пожертвований. Такие ограничения должны быть достаточно низкими, чтобы предотвратить подозрения нежелательного влияния, но не настолько, чтобы лишить политические партии возможности привлечь средства, достаточные для функционирования. В Статье 170 *Положения о регулировании деятельности политиче-*

ских партий говорится, что «... могут быть наложены разумные ограничения на общую сумму взносов».

ГРЕКО обращает внимание также на использование займов - особенно значимой формы партийного финансирования во многих странах, поскольку займы могут быть использованы в качестве средства, позволяющего избежать ограничений на пожертвования. Наличие долгов у политических партий и политиков может также вызвать искушение участвовать в коррупционной деятельности.

Ограничения расходов на избирательную кампанию - если таковые соблюдаются и внедряются - уменьшают размер средств, которые партии должны собрать. Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций в Замечании общего порядка № 25, пункт 19, указывает следующее: «Представляется обоснованным введение разумных ограничений в отношении затрат на избирательные кампании, если это необходимо для обеспечения того, чтобы на свободный выбор избирателей или на ход демократического процесса негативного влияния не оказывали чрезмерные расходы какого-либо одного кандидата или партии».

Как указано в приведенной цитате, внимание должно быть уделено расходам не только политических партий, но и отдельных кандидатов. Если лимиты расходов устанавливаются только для одних субъектов, и не устанавливаются для других, легко могут быть созданы лазейки, через которые может проходить неограниченное количество финансов¹¹. Правила должны рассматривать также так называемые расходы третьих лиц: расходы не непосредственно политических партий или кандидатов, а других субъектов. Европейский суд по правам человека в ходе дела Боуман против Соединенного Королевства постановил, что ограничения на расходы третьих лиц являются приемлемыми, если они пропорциональны ограничениям, установленным для политических партий и кандидатов¹².

Половина государств-участников ОБСЕ устанавливает ограничения на расходы для политических партий, и чуть более половины стран устанавливает аналогичные ограничения для отдельных кандидатов¹³. Конкретные ограничения часто зависят от типа выборов и числа зарегистрированных избирателей.

В США несколько иной подход к этому вопросу, рас-

⁹ См.: Трансперенси Интернешнл, Стандарты политического финансирования и предоставления выгоды, 2005, стр. 2, доступно по адресу: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2005_standards_on_political_funding_and_favours

¹⁰ Там же

¹¹ По той же логике устанавливаются ограничения и запреты на пожертвования

¹² См.: Европейский суд по правам человека, дело *Bowman v. the United Kingdom* (141/1996/760/961), 19 февраля 1998 года. Доступно по адресу [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58134#,{itemid":\[001-58134"\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58134#,{itemid) 1

¹³ См.: Международная база данных политических финансов IDEA, доступно по адресу www.idea.int/political-finance

смагивая расходы в ходе выборов как проявления свободы слова¹⁴. С 1976 года Верховный суд неоднократно аннулировал ограничения на расходы, как нарушение конституционного права на свободу слова. Тем не менее, кандидаты в президенты, которые согласны получить государственное финансирование, должны соблюдать установленные лимиты на расходы.

9.2.4 Государственное финансирование

Дополнением (или в таких странах, как Швеция, альтернативой) к правилам частных пожертвований является предоставление средств из государственного бюджета. Государственное финансирование может принимать две основные формы: предоставление финансовой помощи (прямое государственное финансирование) и предоставление других льгот, таких как налоговые льготы, субсидируемый или свободный доступ к средствам массовой информации (косвенное государственное финансирование). Первое, как правило, предоставляется всем политическим партиям, которые достигают определенного порога (часто определенный процент голосов на последних выборах). Финансирование может распределяться по целому ряду критериев, начиная от «уравнительных» (равные суммы каждой партии) к «пропорциональным» (соразмерно голосам или полученным мандатам), и комбинация обеих, как самая распространенная форма¹⁵.

В пользу государственного финансирования можно привести три основных аргумента. Во-первых, государственное финансирование может удовлетворить минимальные финансовые потребности политических деятелей, для того, чтобы их голос был услышан; во-вторых, оно может содействовать уменьшению преимуществ тех, кто имеет доступ к большому количеству ресурсов (другими словами выровнять игровое поле); и, в-третьих, государственное финансирование снижает зависимость политических партий от отдельных частных интересов. Государственные фонды, пожалуй, более прозрачны, нежели частные, так как финансовая отчетность политических партий не может быть полностью надежна. Это означает, что государственное финансирование может способствовать повышению прозрачности и политического плюрализма, вместе с тем понижая риск политической коррупции.

¹⁴ Верховный суд США, *Buckley v. Valeo*, Дело 424 U.S. 1 (1976).

¹⁵ В Соединенных Штатах, государственное финансирование обычно предоставляется в форме «согласованных средств», это означает, что за каждый доллар, полученный партией или кандидатом из частных источников, государство будет предоставлять соответствующую сумму финансирования (обычно в процентном отношении) из государственных средств.

Тем не менее, критики указывают также на потенциальные проблемы с государственным финансированием, в том числе следующие:

- если наряду с государственным финансированием не вводятся ограничения на частные пожертвования или на расходы, то маловероятно, что оно сможет серьезно повлиять на разницу в финансах конкурентов.
- государственное финансирование (без ограничений на расходование денег) может привести к увеличению расходов на избирательные кампании, что в определенном контексте может рассматриваться как нежелательное явление¹⁶.
- если порог для получения финансирования является низким, государственное финансирование может привести к изобилию маленьких, слабых партий, которые могут препятствовать консолидации политических институтов страны;
- с другой стороны, если порог очень высок, или же выделение финансирования основано исключительно на результатах деятельности в прошлом, государственное финансирование может привести к тому, что партийная система закостенеет;
- государственное финансирование политических партий вызывает неодобрение избирателей, которые не желают видеть свои налоги распределенными между политическими партиями, которым они не доверяют.

Такие разные мнения среди наблюдателей объясняют, почему международные стандарты не определяют конкретных рекомендаций относительно финансовых субсидий (например, Рекомендация (2003) 4 Совета Европы, устанавливая, что государство «должно оказывать поддержку политических партий», добавляет лишь, что «государственная поддержка может быть финансовой»).

Важным вопросом является степень зависимости политических партий от государственной поддержки. Рекомендация Совета Европы (2003) 4 гласит, что «государственная поддержка должна быть ограничена взносами в разумных размерах» (статья 1), в то время как Положения о регулировании деятельности политических партий отмечает, что такая помощь «должна быть тщательно разработана, чтобы обеспечить полезность такого финансирования, при этом не подрывая потребности в частных пожертвованиях или не сводя к нулю влияние индивидуальных пожертвований» (статья 177). На практике дело обстоит

¹⁶ См., например, отчет «Прозрачность Сербии». Финансирование президентской и парламентской избирательной кампании в Сербии, 2012 год. Доступно по ссылке [http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/Election%20Campaign%20Financing%20in%20Serbia%20Report%202012%20\(Final\).pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/Election%20Campaign%20Financing%20in%20Serbia%20Report%202012%20(Final).pdf)

несколько иначе. Представляется, что после введения государственного финансирования в государствах-участниках ОБСЕ наблюдается тенденция его превращения в основной источник финансирования. Оценки ГРЕКО 20 стран-участниц ОБСЕ показывают, что в среднем зависимость от государственного финансирования составляет около двух третей. В некоторых странах (Армения, Чехия, Германия и Соединенное Королевство) государственное финансирование представляет собой наименьшую долю полученных средств, а в других лишь малая часть средств партии поступает из частных источников. В Хорватии, Греции, Бельгии, Польши, Испании и Словакии государственное финансирование составляет 80 или более процентов от общего дохода партии. В частности, ГРЕКО обнаружила, что немецкое законодательство о политическом финансировании способствовало разумному балансу между частным и государственным финансированием политических образований, так что последние не полагаются исключительно на государственную поддержку¹⁷.

Наиболее распространенной формой косвенного государственного финансирования в государствах-участниках ОБСЕ является свободный или льготный доступ к средствам массовой информации. За этим следуют налоговые льготы для политических партий или их доноров (48 процентов) и предоставление помещений для предвыборных встреч (37 процентов). Менее распространенные формы косвенного государственного финансирования включают беспроцентные кредиты и субсидируемые почтовые расходы для передачи корреспонденции избирателям. Косвенное государственное финансирование может быть полезным инструментом для поддержки политических партий с более низким риском того, что государственные ресурсы будут использованы в целях политической коррупции.

9.3 Государственный контроль

Ограничения на финансирование партии не будут иметь никакого влияния на уровень политической коррупции, если они не будут соблюдаться, и, в случае необходимости, осуществляться принудительно. Вместе с тем, обеспечение практической реализации законодательства о политическом финансировании является довольно трудной задачей. Важно разработать положения таким образом, чтобы партии и по-

литики сами были заинтересованы в их соблюдении. Например, в Германии партии обеспечиваются субсидиями, соответствующими размеру полученных ими частных пожертвований и в сумме ниже определенного порога, что мотивирует партии отдавать предпочтение небольшим пожертвованиям. Если предоставление субсидий также обусловлено должным аудитом финансовой отчетности, это в свою очередь тоже мотивирует партии к прозрачности.

Вместе с тем важными компонентами для обнаружения и устранения нарушений остаются надзор и обеспечение соблюдения норм: учреждения по мониторингу и соблюдению норм должны обладать сильным потенциалом для выявления коррупционных практик (в результате чего есть «высокий шанс быть пойманным»), а должным образом разработанные санкции, должны эффективно препятствовать коррупции и несоблюдению соответствующих предписаний (санкции должны быть выше допустимой «стоимости ведения дел»). Необходимо иметь подробную информацию на случай, если возникнет необходимость принять решение по нарушениям запрета на пожертвования, лимитов на расходы или других нормативных актов. Главным основанием для официального надзора должны быть финансовые отчеты, представленные политическими партиями и кандидатами.

В *Положении о регулировании деятельности политических партий* говорится: «Отчеты о расходовании средств на нужды избирательной кампании должны быть переданы уполномоченным органам в установленные сроки, но в любом случае не позднее 30 дней после окончания выборов. Предоставление таких отчетов требуется не только в отношении политической партии в целом, но и для отдельных кандидатов или списков кандидатов». «Следует потребовать от политических партий предоставления уполномоченным регулирующим органам исчерпывающей финансовой отчетности как минимум раз в год, даже в период, когда не проводятся выборы». (Статьи 200 и 202).

Тем не менее, вероятно, что заинтересованные лица не будут представлять точные финансовые отчеты, если только они не уверены, что неточности могут быть обнаружены и наказаны. Поэтому независимый мониторинг и его осуществление на основе политической воли и необходимого потенциала является обязательным. Крайне важно, чтобы регулирующий орган являлся действительно активным, а не просто соблюдал предписанные процедуры и участвовал в постоянном диалоге с ключевыми заинтересованными сторонами. Положение о регулировании деятельности политических партий рекомендует также предоставить ответственному органу «полномочия по проверке счетов

¹⁷ ГРЕКО, Оценочный доклад Германии по прозрачности финансирования политических партий, 2009, стр. 9 и 20.



Сессия конференции «Деньги в политике», организованная ОБСЕ / БДИПЧ совместно со Службой государственного аудита Грузии и другими партнерами, Тбилиси, 18 февраля 2016 года.

и аудиту финансовых отчетов, представляемых партиями и кандидатами» (статья 214). Наиболее общепринятым решением является передача этой функции органу по управлению выборами, но некоторые государства-участники ОБСЕ пользуются также услугами аудиторских учреждений, судов или антикоррупционных органов. Независимо от того, какое учреждение отвечает за контроль политического финансирования, оно должно тесно сотрудничать с соответствующими учреждениями, такими как антикоррупционные органы (см главу 3 настоящего Руководства), а в случаях с уголовной ответственностью, и с полицией.

Примером таких требований к отчетности и обзору является немецкий опыт. Основной закон и Закон о политических партиях предусматривают, что президент Бундестага получает ежегодные финансовые отчеты партий к концу третьего квартала следующего года. Сертифицированный аудитор проверяет финансовые отчеты до их представления. Отчеты включают детальный учет доходов, расходов и активов, список всех пожертвований, а также имена доноров, чей суммарный вклад превышает 10 000 евро. Если партия не удовлетворяет этим требованиям, может быть наложен штраф вдвое или даже втрое превышающий неверно указанную сумму¹⁸.

В последние годы многие государства-участники ГРЕКО предприняли шаги по установлению контро-

ля над политическим финансированием в рамках постоянного органа, которому предоставлена гарантированная независимость деятельности. В конечном счете, однако, эффективность формального надзора зависит от готовности основных участников придерживаться правил. Значительная часть стран, рассмотренных ГРЕКО, никогда не применяли или применяли очень редко санкции к случаям нарушений политического финансирования или применяли такие санкции только в случае формальных нарушений, что говорит о том, что многое еще предстоит сделать¹⁹.

9.4 Участие гражданского общества

НПО (а также средства массовой информации) играют ключевую роль в повышении уровня информированности общественности путем исследования доходов и расходов кампании, подробного изучения партийных счетов и выявления неточностей в отчетах и иных нарушений. Другой важной областью является мониторинг злоупотребления государственными/административными ресурсами и подкуп избирателей. Осуществляя данную деятельность, группы гражданского общества помогают гражданам принимать взвешенные решения при голосовании. Наконец, ор-

18 См.: ОЭСР/БДИПЧ. Федеративная Республика Германия - выборы в федеральный парламент (Бундестаг), 22 сентября 2013 года, Итоговый отчет группы экспертов по выборам БДИПЧ / ОБСЕ, стр. 7

19 См.: ГРЕКО, Третий оценочный раунд (начат в 2007 г.). Оценочные отчеты и отчеты о выполнении, доступно по адресу: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp

ганизации гражданского общества во многих странах играют ведущую роль в пропаганде правовых реформ и помогают реализующим их учреждениям-воспринимать свою роль в этой области серьезнее. С учетом трудностей, неразрывно связанных с выявлением нарушений правил политического финансирования, учреждения, ответственные за осуществление надзора, должны четко осознавать роль неправительственного контроля в выявлении возможных нарушений.

Хотя такие усилия должны быть возглавляемы НПО каждой страны, существует целый ряд международных НПО, которые предлагают рекомендации по работе в области финансирования политических партий. Трансперенси Интернешнл рассматривает политическое финансирование как свой основной глобальный приоритет и в 2012 году подготовил региональный документ, устанавливающий политику в данной области «Честность и неподкупность политических партий: большая подотчетность - большая демократичность»²⁰, который рассматривает меры предосторожности относительно коррупции в финансировании политических партий в 25 европейских странах. В нем делается вывод о том, что очень низкий уровень восприятия честности и неподкупности политических партий со стороны избирателей обусловлен политическим финансированием и высоким риском подкупа голосов влиятельными группами интересов вследствие слабости правового регулирования, требования о раскрытии информации о пожертвованиях и отчетности о финансировании партии, а также недостаточных механизмов контроля и соблюдения.

Международный фонд избирательных систем (МФИС) также поддерживает инициативы относительно мониторинга со стороны гражданского общества, формального надзора и реформ. Организация занимается этим в более чем 20 странах на протяжении последних двух лет²¹.

Средства массовой информации также могут играть важную роль в контроле роли денег в политике. Многочисленные случаи политической коррупции выявляются скорее при помощи скандалов, которые обнародованы средствами массовой информации, чем посредством официальных расследований. Несмотря на то, что эти скандалы как таковые могут усилить общественное недоверие к политикам и политическим партиям в краткосрочной перспективе, они часто обеспечивают важный импульс для реформ. Однако информационные площадки должны быть аккуратными

и не вовлекаться в коррупцию сами. Ввиду сильного влияния средств массовой информации в современной избирательной кампании весьма заманчивым становится использование незаконных способов позитивного освещения в средствах массовой информации и «скрытой рекламы» вне формальной рекламной кампании для политиков или партий. Необходимо разработать законодательство о защите свободы средств массовой информации, установить правила их деятельности и нормы поведения (в частности, для электронных средств массовой информации), чтобы свести к минимуму вероятность политической предвзятости. Более подробную информацию можно найти в главе 14 о средствах массовой информации.

9.5 Выводы

Коррупция в финансировании политических партий представляет собой серьезную угрозу верховенству закона, демократии и правам человека. Несмотря на определенный прогресс в области прозрачности финансирования политических партий в течение последнего десятилетия, целый ряд вопросов все еще остается открытым, как это изложено в вышеупомянутом отчете ГРЕКО.

Эти и другие связанные с ними вопросы нуждаются в решении для обеспечения более эффективной борьбы с политической коррупцией. Политическое финансирование не следует также рассматривать изолированно: напротив, его регулирование должно рассматриваться в контексте национальной системы неподкупности. Злоупотребление государственными/административными ресурсами не может быть ликвидировано, если этические проблемы публичного управления не будут решены, в то время как незаконное влияние на партии/политиков должно решаться с помощью других механизмов, таких как регулирование коллизии интересов, регулирование лоббирования и т.д.

²⁰ Подготовлено в рамках исследования Европейских национальных систем честности и неподкупности, проведенного Трансперенси Интернешнл в 25 европейских странах в 2011-2012 гг. Для получения дополнительной информации см. http://www.transparency.org/whatwedo/activity/european_national_integrity_systems_project

²¹ См.: www.ifes.org

Библиография

1. Council of Europe, *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*, 2003 [website]. Available from <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>
2. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) / Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)/ Venice Commission, *Guidelines on Political Party Regulation*, 2011 [website]. Available from www.osce.org/odihr/77812
3. Transparency International, *Standards of Political Funding and Favours*, 2005 [website]. Available from http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2005_standards_on_political_funding_and_favours
4. Transparency International, *Political party integrity: More accountability, more democratic*, Regional Policy Paper #2, 2012 [website]. Available from http://www.transparency.org/whatwedo/publication/2012_regional_policy_paper_2_political_party_integrity_more_accountability_more
5. Doublet, Y-M., *Fighting Corruption - Political Funding*, Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round, GRECO, 2012 [pdf]. Available from http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf

ГЛАВА 10

Регулирование лоббирования

СОДЕРЖАНИЕ

10.1	Определение и основные сведения	132	
10.2	Потенциальные риски лоббирования	133	
10.3	Регулирование лоббизма	134	
10.3.1	Европа	136	
10.3.2	Северная Америка	138	
10.3.3	Разработка положений, регулирующих лоббизм	142	
10.4	Выводы	143	
	Библиография	144	
	<i>Вставка 10.1</i>	<i>ОЭСР: создание надлежащей нормативно-правовой базы</i>	134
	<i>Вставка 10.2</i>	<i>Основные элементы немецкой системы</i>	136
	<i>Вставка 10.3</i>	<i>Основные элементы польской системы</i>	137
	<i>Вставка 10.4</i>	<i>Основные элементы литовской системы</i>	137
	<i>Вставка 10.5</i>	<i>Основные элементы систем европейских институтов</i>	138
	<i>Вставка 10.6</i>	<i>Основные элементы канадской системы</i>	139
	<i>Вставка 10.7</i>	<i>Ключевые элементы системы Соединенных Штатов</i>	142
	<i>Таблица 10.1</i>	<i>Различные системы регулирования</i>	140

Регулирование лоббирования

Лоббирование является неотъемлемой частью современной демократии, как способ влияния на принятие политических решений. Под лоббированием могут пониматься действия групп или организаций с целью влияния на решения правительства (особенно, на принятие или изменение законов) при помощи связей и контактов с публичными должностными лицами. Лоббирование может осуществляться со стороны групп или организаций самостоятельно или профессиональным лоббистом от их имени. При надлежащем регулировании лоббирование может стать важным каналом, позволяющим услышать разные мнения, предоставить правительствам экспертную информацию и способствовать совершенствованию политики, законодательных и подзаконных актов.

Однако если лоббирование не сдерживается или не регулируется эффективно, оно может легко стать каналом для незаконного влияния и коррупции. Потенциально сложной задачей в такой ситуации является достижение баланса между предоставлением доступа путем разрешения надлежащего и прозрачного лоббирования и предупреждением при этом злоупотребления таким доступом в целях осуществления недолжного влияния.

10.1 Определение и основные сведения

Что такое лоббирование?

В лоббирование обычно вовлечены отдельные лица или группы с различными или специфическими интересами, общающиеся с другими людьми, с целью влияния на решения избранных или назначенных государственных должностных лиц. Рекомендация Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) по принципам прозрачности и честности лоббирования определяет лоббирование как: «устное или письменное общение с публичным

должностным лицом с целью оказания влияния на законодательство, политику или административные решения»¹. Согласно данным недавнего доклада для Венецианской комиссии, «лоббистскую деятельность можно рассматривать как действие отдельных лиц или групп с различными или специфическими интересами, с целью повлиять на решения, принимаемые на политическом уровне»².

Цель лоббирования - оказывать влияние на принятие целого ряда различных видов решений. Наиболее очевидным является законодательство - например, лоббирование разработки и принятия нового закона (или против его принятия), лоббирование за и против поправок к законам и законопроектам. Законодательство включает в себя основные законы, а также любые другие правовые акты, например, исполнительные распоряжения, принятые с целью ввести закон в действие, что является благодатной почвой для лоббистов, так как во многих странах написанное мелким шрифтом в таких распоряжениях часто является наиболее важным, но и наименее заметным. Наряду с законодательством лоббирование также может быть направлено на другие ключевые решения, такие как зонирование или планирование процессов, решение по основным проектам в области инфраструктуры и т.д.

В арсенале лоббистов есть множество инструментов, необходимых для оказания влияния на процессы, что может включать в себя, в частности, следующее:

- прямая личная связь на самых разных уровнях, в том числе в ходе совещаний и социальных мероприятий,
- представление презентаций,
- составление и отправка отчетов и документов,
- использование писем, телефонных переговоров, обмен электронными сообщениями, использование социальных сетей,
- написание, инициирование или организация под-

¹ Доступно по адресу: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=250&Lang=en&Book=False>

² Chari, R. и др. Доклад о правовых рамках лоббирования в государствах-участниках Совета Европы, Исследование Венецианской комиссии № 590/2010, стр. 3.

готовки статей в средствах массовой информации или иных медийных продуктов с целью повышения значимости своих аргументов.

Как показывает данный список, лоббирование может осуществляться путем прямого взаимодействия с должностными лицами, но может также осуществляться с помощью косвенных средств, таких как размещение статей в средствах массовой информации, с целью оказания влияния или давления на лиц, ответственных за выработку политики. В центре внимания этой главы находится прямое взаимодействие с должностными лицами и способы его регулирования.

Кто такой лоббист?

Как обобщенно отмечается в докладе Венецианской комиссии, «лоббистские группы /группы интересов/ внеинституциональные субъекты могут состоять из, но не всегда ограничиваться, теми, кто имеет экономические интересы (например, корпорации), профессиональные интересы (профсоюзы или представители профессионального сообщества) и интересы гражданского общества (например, группы по защите окружающей среды и группы по защите прав человека). Такие группы могут прямо или косвенно, посредством найма консультантов, стремиться к тому, чтобы результаты проводимой государственной политики отражали их предпочтения»³.

В настоящей информации обобщенно выделяются две ключевых позиции относительно того, кто такие лоббисты:

- Лоббисты могут представлять широкий круг интересов. Очевидным примером является личный экономический интерес - например, компания лоббирует принятие благоприятствующего ей правового регулирования. Однако в процессе задействованы и другие организации, которые созданы для защиты более широких общественных интересов - такие, как например НПО. Важным моментом, который следует прояснить, является то, что несмотря на то, что некоторые организации соответствуют этому определению, они могут быть исключены законодательством о лоббировании (см. раздел 10.3).
- Организации или группы (компании) могут лоббировать самостоятельно или нанять профессионального лоббиста для этих целей. Некоторые организации могут принимать на работу лиц, чьей обязанностью будет осуществлять лоббирование для них, - «штатные» лоббисты, как это определено в лоббистском законодательстве Канады (см раздел 10.3.2).

10.2 Потенциальные риски лоббирования

Лоббирование несет определенные риски и не всегда проводится в интересах общества. Могут наблюдаться ненадлежащие взаимосвязи между лоббистами и лоббируемыми должностными лицами, такие как взаимный обмен услугами или очевидные взятки. Крупные корпоративные интересы, обладающие существенными ресурсами для мобилизации опыта и обеспечения их присутствия в процессе принятия решений, могут оказать несоразмерное влияние на распределение ресурсов.

Во многих странах лоббисты все чаще рассматриваются слишком близко к лицам, ответственным за разработку политики, - тенденция усугубляется усилением пересечением между публичным и частным секторами. Лоббирование может, в конечном счете, перейти во взяточничество, когда, например, компания или лоббист подкупает законодателя с целью закрепить изменения в законодательстве. Это может привести к преступному акту злоупотребления влиянием в корыстных целях, например, когда компания или частное лицо платит лоббисту за оказание ненадлежащего влияния с целью обеспечить им преимущество. Основные международно-правовые механизмы, способствующие прозрачности и эффективному государственному управлению требуют, чтобы подкуп и злоупотребление влиянием в корыстных целях были уголовно наказуемы. И Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК), и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, включают положения, касающиеся подкупа и злоупотребления влиянием в корыстных целях.

Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), в рамках четвертого оценочного раунда, охватывающего предупреждение коррупции среди парламентариев (запущен в 2012 году), определила лоббистскую деятельность как источник рисков, связанных с коррупцией. Несмотря на то, что на сегодняшний день лишь небольшое число стран были исследованы, однако более половине стран было рекомендовано ввести адекватные правила по лоббированию (или их совершенствованию). Более того, в декабре 2013 года Комитет министров Совета Европы дал указание о том, чтобы оценка осуществимости проводилась с учетом возможного Европейского акта по лоббированию. В следующем разделе описывается то, каким образом возможно осуществлять регулирование лоббирования, а также приводятся примеры некоторых стран.

³ Там же

Вставка 10.1 ОЭСР: создание надлежащей нормативно-правовой базы

ОЭСР определила следующие “взаимозависимые и взаимодополняющие элементы” надлежащего управления, которые должны быть приведены в соответствие с правилами о лоббизме:

- Стандарты ожидаемого поведения, установленные кодексом поведения публичных должностных лиц.
- Положения, устанавливающие уголовную ответственность за ненадлежащее влияние государственных решений, такие как незаконный оборот влияния, подкуп и другие коррупционные правонарушения.
- Конституционное право на подачу петиции правительству, осуществление прав на свободу слова и ассоциации.
- Процессы проведения регулярных консультаций с представителями работодателей и работников,

например, в рамках “социального партнерства”.

- Политика и практика в области повышения вовлечения граждан путем проведения общественных консультаций и обеспечения участия общества.
- Стандарты и процедуры для обеспечения доступа к правительственной информации, связанной с процессом принятия решений, например, посредством законодательства о свободе информации.
- Судебный и административный пересмотр решений.
- Правила о политических партиях и финансировании избирательной кампании.
- Процедуры сообщения о коррупции, неправомерных действиях и обеспечение защиты лиц, сообщающих о нарушениях.

Источник: OECD, *Lobbyists, Government and Trust (Volume 1): Increasing Transparency through Legislation*, 2009, p. 25.

10.3 Регулирование лоббизма

Основной задачей регулирования лоббизма является ограничение ненадлежащего влияния со стороны частных интересов на политические решения. Механизмы для достижения этой цели призваны гарантировать, что: I) лоббирование является прозрачным, и II) как результат большей прозрачности, вовлеченные стороны несут ответственность за лоббирование, которым они занимаются или занимались в прошлом. В этой главе основное внимание уделяется в первую очередь этим механизмам.

Нет единого мнения по вопросу о том, поможет ли достижению этих целей явное регулирование лоббирования - т.е. регулирование деятельности тех, кто лоббирует. Очевидно, что регулирование лоббирования может работать эффективно только в случае, если оно является частью более широкой структуры надлежащего управления, включающей в себя иные механизмы для сдерживания ненадлежащего влияния и коррупции. Среди таких механизмов наиболее важными являются следующие:

- *Регулирование процессов принятия решений*, на которые могут быть нацелены лоббисты. Законодательный процесс является ключевым примером. Крайне важно, чтобы законодательный процесс как в исполнительной власти, так и в парламенте был разработан с целью минимизации рисков, связанных с коррупцией, например, путем обеспечения четких и прозрачных процессов обнародования законопроектов, консультации заинтересованных сторон и широкой общественности и т.д.
- *Регулирование лиц, которых лоббируют*. По сути,

это нормы и правила, которые применяются к должностным лицам, которые могут быть предметом лоббизма. К ним относятся: нормативные акты, требующие от должностных лиц заявлять о контактах, которые они имеют с лоббистами; положения о коллизии интересов, подарках, а также кодексы поведения; или положения о финансировании политических партий.

ОЭСР определила также ряд более обширных мер управления, которые необходимы для обеспечения эффективного ограничения лоббирования (вставка 10.1). Поэтому регулирование лоббирования следует разрабатывать с учетом более широкого нормативно-правового контекста. Там, где это уместно, оно должно также сопровождаться изменениями и этого контекста.

Тем не менее, существует растущая тенденция к регулированию лоббирования. Например, нормативные акты по лоббированию были введены в Австралии, Канаде, Франции, Германии, Грузии, Венгрии, Литве, Республике Северная Македония, Польше, Словении и Соединенных Штатах. Подобные положения существуют также в Европейском парламенте и Европейской комиссии. Нормативные акты по регулированию лоббизма в Германии, Польше, Литве, Канаде, Соединенных Штатах и в учреждениях Европейского союза кратко описаны в разделах 10.3.1-10.3.2.

Сфера регулирования лоббирования

Ключевой вопрос регулирования лоббистской деятельности - как определить, кто (или что) является «лоббистом»? В частности, применимы ли лоббистские правила к организациям гражданского общества?

Организации гражданского общества в открытую лоббируют свои стратегические интересы, но, как правило, их действия не базируются на личном интересе, в отличие от компаний, которые лоббируют поправки и законы, влияющие на их бизнес. Важно обеспечить, чтобы правила не препятствовали возможности обычных граждан и организаций гражданского общества участвовать в политическом процессе. Поэтому, например, в Канаде лица, которые не оплачиваются, а работают на добровольной основе, не регламентируются как лоббисты. Для случаев оплачиваемой деятельности с целью влияния на государственных служащих канадские и американские системы требуют регистрации, даже если такое лоббирование не имеет целью получение прибыли. Литва исключает деятельность некоммерческих организаций «в общих интересах их членов» из охвата термина «лоббирование»⁴.

Компоненты положений о лоббировании

Меньшая часть государств, которые ввели правила и законы о лоббизме, концентрируются на одной или нескольких из следующих мер⁵:

- Требование публичной регистрации лоббистов;
- Требование раскрытия информации относительно того с какими государственными деятелями, по каким вопросам и в чьих интересах работает лоббист;
- Требование к лоббистам раскрывать информацию о доходах и расходах, связанных с лоббистской деятельностью;
- Обеспечение доступа общественности к списку лоббистов (в том числе вышеупомянутых деталей) для того, чтобы граждане могли их досконально изучить;
- Запрет на немедленный переход бывших публичных должностных лиц с госслужбы в лоббистскую деятельность (требование периода «остывания»).

Цели и виды регулирования значительно разнятся по странам, которые явно регулируют лоббирование. Например, согласно докладу латвийского НПО «Провидус» профессиональные лоббисты в некоторых странах Восточной Европы делают лишь немногим большее, чем просто обеспечение доступа к соответствующему должностному лицу для физических или юридических лиц, и не отстаивают ту или иную позицию по существу проблемы⁶. В иных странах, напри-

мер, Соединенных Штатах, деятельность лоббистов гораздо шире. Она включает проведение исследования и общение с официальными лицами с целью отстаивания позиций клиента. Приведенные примеры предназначены не для иллюстрации «хороших» и «плохих» форм лоббирования, а для демонстрации того, что вопросы, нуждающиеся в регулировке, отличаются в зависимости от страны.

Первый из упомянутых выше механизмов – регистрация – необходим для обеспечения существования остальных механизмов. Регистрация дает органам государственной власти, обычным гражданам, журналистам, а также другим лоббистам возможность увидеть, кто лоббирует. От зарегистрированных лоббистов можно запросить дополнительную информацию, например, кого они представляют, кого лоббируют или лоббировали, и как именно они это делали (например, посредством декларирования индивидуальных встреч и общения, расходования денежных средств, и т.д.).

В идеале, реестр лоббистов должен быть доступен в сети Интернет для обеспечения быстрого и эффективного контроля данных. Например, американская НПО «Центр за ответственную политику» использует данные, содержащиеся в размещенных в сети интернет документах о лоббистах, которые подпадают под регулирование лоббистской в Соединенных Штатах, с целью публикации обширной информации об американских лоббистах и их интересах, в которой легко ориентироваться⁷.

Как уже упоминалось выше, любая система регистрации и раскрытия информации не должна ограничивать возможности отдельных лиц и гражданского общества высказывать свои предпочтения и проводить кампании по вопросам государственной политики, включая подачу ходатайства правительству, государственным служащим и парламенту.

Добровольное регулирование против «правового»

В некоторых странах (Канада, Литва, Польша и США), лоббистское законодательство заходит настолько далеко, что накладывает обязательства на любого лоббиста, подкрепленные санкциями за их несоблюдение. На другой стороне спектра находятся страны где регулирование может быть полностью добровольным, как, например, для институтов Европейского союза. Промежуточные сценарии включают в себя такие, где регистрация лоббистов добровольная, но она необходима для получения формального доступа к политикам (например, в Германии). Хотя последний доклад для

4 Kalnins, V., Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes, 2011, Centre for Public Policy PROVIDUS, pp. 30-31. Доступно по адресу: http://pasos.org/wp-content/uploads/2011/10/Comparative-report_lobbying-PASOS.doc

5 С некоторыми изменениями, следующий перечень основывается на: Murphy, G., Regulating Lobbying: Promoting Transparency or Straw Man, Presentation, Seminar "Research Skills for Undergraduate Students", 12 March 2010, Undergraduate Seminars Series, Dublin City University, Dublin Region Higher Education Alliance

6 Kalnins op cit., p. 12

7 См.: База данных о лоббировании Центра за ответственную политику, доступно по адресу: <https://www.opensecrets.org/lobby/>

Венецианской комиссии считает, что регулирование лоббирования включает только обязательные и санкционируемые правила⁸, не следует полагать, что обязательные правила будут функционировать более эффективно, чем добровольные. В следующих подразделах приводятся примеры регулирования из пяти стран, а также правила для институтов Европейского союза.

10.3.1 Европа

Германия

Германия была первым европейским государством, которое внедрило конкретные формальные правила о регистрации лоббистов в 1972 году. Эти правила охватывают ассоциации и их представителей, участвующих в представительстве интересов. Группы, желающие лоббировать либо в парламенте Германии (Бундестаг), либо в федеральном правительстве должны зарегистрироваться, предоставив подробную информацию о своем названии, составе совета управления или директоров, сфере своих интересов, количестве членов, об именах своих представителей, а также адресе офиса. Реестр является публичным.

Зарегистрированная группа получает доступ в здания парламента и федеральных правительственных учреждений и имеет возможность принимать участие в проведении консультаций и подготовке федерального законодательства. Однако, как было отмечено Шари и др. «парламент может предложить организациям, которые не являются зарегистрированными лоббистами, представить информацию на разовой основе»⁹.

Вставка 10.2 Основные элементы немецкой системы

- Распространяется на контакт с федеральным парламентом и правительством;
- Регистрация является условием для доступа в здания парламента и правительства;
- Доступ может быть запрещен для незарегистрированных представителей, но какие либо иные формальные санкции за несоблюдение правил отсутствуют.

Польша

Лоббирование в Польше регулируется законом «О лоббистской деятельности в законодательном про-

цессе» 2005 года¹⁰ и тремя дополнительными указами¹¹.

Закон распространяется на лоббирование, осуществляемое в нижней палате парламента (сейма) и правительственных министерствах, но исключает офис президента, Сенат и органы местного управления. Он различает два типа лоббирования: лоббистскую деятельность и профессиональное лоббирование. Первый из них определяется как «любая деятельность, осуществляемая допустимыми законом способами, целью которой является оказание влияния на органы публичной власти в законодательном процессе». Профессиональное лоббирование определяется как «оплачиваемая лоббистская деятельность, осуществляемая от имени третьих лиц, с целью обеспечения принятия во внимание интересов этих лиц в процессе законотворчества». Профессиональное лоббирование может осуществляться юридическим или физическим лицом на договорной основе. Профессиональные лоббисты обязаны регистрироваться. Реестр профессиональных лоббистов и лоббистских фирм ведется министерством, ответственным за государственное управление, и является публичным. Лица, осуществляющие профессиональное лоббирование без регистрации, штрафуются. Каждый общественный орган должен отчитываться на ежегодной основе, предоставляя сведения о случаях, когда осуществлялось лоббирование учреждения, вовлеченных лоббистах и характере лоббизма (например, было ли оно за или против предложения, о котором идет речь); отчет публикуется в официальном публичном информационном бюллетене (ПИБ).

Польское регулирование является достаточно интересным примером комбинации регулирования лоббизма в том смысле, который находится в центре внимания настоящей главы, и регулирования лоббизма в более широком смысле. В дополнение к положениям о профессиональном лоббировании, Закон требует, чтобы правительство вело реестр законодательной деятельности на всем протяжении срока своих полномочий. Реестр размещается на веб-сайте ПИБ и включает проекты предложений к законопроектам, законопроекты и проекты правительственных постановлений. После публикации реестра, любое лицо в официальном порядке имеет право подать уведомление о заин-

8 Chari, R. и др. Доклад о правовых рамках лоббирования в государствах-участниках Совета Европы, Исследование Венецианской комиссии № 590/2010, стр. 4

9 Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., Regulating lobbying: a global comparison, 2010, Manchester University Press, p. 61.

10 Польша, Закон от 7 июля 2005 года «О лоббистской деятельности в законодательном процессе», Законодательный вестник 2005, № 169, пункт 1414.

11 Польша, Указ Министра внутренних дел и администрации от 20 февраля 2006 года «О реестре субъектов, осуществляющих профессиональную лоббистскую деятельность» (Законодательный вестник № 34 от 2006 года, пункт 240); Постановление Совета Министров от 24 января 2006 года «Об объявлении заинтересованности в работах по проектам нормативных актов» (Законодательный вестник № 34 от 2006 года, пункт 236); Постановление Совета Министров от 7 февраля 2006 года «О публичных слушаниях по проектам подзаконных актов» (Законодательный вестник № 30 от 2006 года, пункт 207).

тересованности в работе над представленными проектами. Такое уведомление представляется органу, ответственному за разработку конкретного проекта, о котором идет речь, а также размещается на веб-сайте ПИБ. Уведомляющая сторона может участвовать в общественных слушаниях по поводу данного проекта. Такое слушание может быть организовано только один раз в течение всего законодательного процесса и проводится соответствующим министерством.

Вставка 10.3 Основные элементы польской системы

- Различие между лоббистской деятельностью и профессиональным лоббированием;
- Относится только к нижней палате парламента и правительству;
- Профессиональные лоббисты (оплачиваемые и действующие от имени третьей стороны) должны регистрироваться;
- Информация о том, кто лоббировал, какие учреждения, и по каким вопросам готовится и публикуется соответствующими государственными органами;
- Применение штрафов к не зарегистрированным профессиональным лоббистам

Литва

Литва¹² регулирует лоббирование через закон о лоббистской деятельности, который был принят в июне 2000 года и был незначительно изменен в 2003 году. Этот закон касается исключительно лоббирования законодательного процесса и не относится к попыткам влиять на решения или процессы иного рода. Закон определяет лоббирование как деятельность, осуществляемую физическим или юридическим лицом (оплачиваемое или неоплачиваемое) с целью оказания влияния на законодательный процесс в интересах клиента. Определение лоббизма разработано с целью исключить деятельность некоммерческих организаций, в общих интересах своих членов, а также выражение мнения физическим лицом по поводу правового акта или проекта правового акта, когда он не действует в интересах клиента (т.е. в качестве лоббиста).

Лоббисты должны регистрироваться в Главной комиссии по этике, которая несет ответственность за контроль и обеспечение соблюдения закона, и, в частности, разрабатывает и утверждает Кодекс этики лоббистов. Бывшие политические деятели, публичные должностные лица, служащие и судьи не могут подать заявку на регистрацию в качестве лоббиста в течение

одного года после прекращения своих полномочий. Лоббисты ежегодно должны предоставлять отчет о своей деятельности за истекший год, включая подробную информацию о всех клиентах и лоббированных проектах, а также расходов на лоббистскую деятельность и доход от нее. Все эти данные предоставляются на рассмотрение Комиссии. Особый интерес вызывает положение в законодательстве Литвы, запрещающее связь между размером вознаграждения лоббиста и итогами лоббизма (т.е. прошел ли правовой акт, с поправками или без, и т.д.). Другими словами, «оплата за результат» запрещена.

Деятельность лоббистов, нарушающих закон, может быть приостановлена или прекращена, а сами лоббисты подлежат административному штрафу, а также несут ответственность за ущерб, причиненный другим лицам их лоббистской деятельностью.

Не все государства, принявшие законы о лоббировании, оставили их далее в силе. Так в 2006 году в Венгрии был принят Закон XLIX о лоббистской деятельности, который впоследствии (в 2011 году) был отменен, как неэффективный, поскольку лишь немногие лоббисты регистрировались в соответствии с этим законом.

Вставка 10.4 Основные элементы литовской системы

- Относится только к лоббированию законодательных процессов
- Лоббисты обязаны регистрироваться в Главной комиссии по этике и ежегодно представлять доклад о деятельности; а также публиковать подробную информацию о лоббистах;
- Требование полного раскрытия информации (клиенты, лоббированные вопросы, расходы);
- Санкции включают приостановление или прекращение деятельности и административные штрафы. Закон также предусматривает ответственность за ущерб, причиненный лоббистской деятельностью;
- Устанавливает период «остывания» сроком в один год для политиков и других публичных должностных лиц, прежде чем они могут стать лоббистами.

Европейский союз

В дополнение к некоторым государствам, принявшим законы о лоббировании, институты Европейского союза (ЕС) также продвинулись в направлении регулирования лоббистской деятельности. Европейский парламент (1997) и Европейская комиссия (2008) установили добровольные реестры лоббистов, после того как начиная с 1980-х годов появились опасения по поводу

¹² Описание литовской модели опирается в основном на следующий источник: Chari, R., Hogan, J., Murphy, G. Regulating lobbying: a global comparison, 2010, Manchester University Press, pp. 74-75

лоббирования и ненадлежащего влияния. В 2011 году Европейский парламент и Европейская комиссия объединили свои реестры в Совместный реестр прозрачности. Реестр охватывает «все виды деятельности, ... [с некоторыми исключениями] ..., приводящиеся с целью прямого или косвенного влияния на разработку или осуществление политики и процессов принятия решений институтами ЕС, независимо от места их проведения и канала или способа коммуникации, например, посредством аутсорсинга, средств массовой информации, контрактов с профессиональными посредниками, аналитических центров, платформ, форумов, кампаний и местных инициатив». «Непосредственное влияние» означает «оказание влияния путем непосредственного контакта или коммуникации с институтами ЕС или последующих мер по такой деятельности». «Косвенное влияние» означает «влияние за счет использования промежуточных направлений, таких как средства массовой информации, общественное мнение, конференции или общественные мероприятия, ориентированные на институты ЕС»¹³.

Организации, участвующие в таких мероприятиях, могут регистрироваться. В этом случае они обязаны соблюдать Кодекс поведения¹⁴. Субъекты, подающие заявку о регистрации, должны представить:

- Данные о регистрирующемся субъекте (включающие юридически ответственных лиц, число лиц, участвующих в деятельности организации в рамках реестра, сферы интересов и деятельности, принадлежность к сетям, страны, где проводятся операции, членство и, если применимо, количество членов);
- Законодательные предложения, охватываемые деятельностью регистрирующегося субъекта;
- Сведения об обороте, относящемся к деятельности, подпадающей под сферу действий реестра, или оценку стоимости деятельности или общего бюджета, информацию о клиентах, от имени которых осуществляется деятельность, и доходах, полученных регистрирующимися субъектами от клиентов для представления их интересов¹⁵.

По состоянию на сентябрь 2015 года в **Совместном реестре прозрачности** насчитывалось около 8200

организаций, по сравнению с примерно 4000 в 2001 году¹⁶.

Вставка 10.5 Основные элементы систем европейских институтов

- Совместный реестр прозрачности Европейского парламента и Европейской комиссии;
- Добровольная регистрация - в принципе, лоббировать без регистрации не запрещается;
- Регистрация открыта для организаций, а не отдельных лиц, за исключением самозанятых лоббистов;
- Зарегистрировавшиеся субъекты могут получить доступ в здание Европейского парламента; Парламент и Комиссия предлагают прочие конкретные стимулы для регистрации (например, предоставление упреждающей информации регистрантам);
- Зарегистрировавшиеся субъекты придерживаются Кодекса поведения;
- Несоблюдение Кодекса поведения может влечь несколько видов санкций (письменное уведомление, временное приостановление, удаление из реестра на один или два года, деактивация или формальная отмена разрешения на доступ в здания Европейского парламента и потеря других стимулов)

10.3.2 Северная Америка

Канада и Соединенные Штаты имеют достаточно современные системы регулирования регистрации лоббистской деятельности, что в значительной степени повлияло на лоббистское законодательство в Европе и в других странах.

Канада

Канада¹⁷ приняла Закон о регистрации лоббистов в 1989 году, с целью обеспечить прозрачность деятельности лоббистов, при этом, не препятствуя доступу к правительству. Закон требует от лоббистов регистрации и раскрытия определенной информации через публичный реестр, но не стремится регулировать их деятельность глубже. После серии поправок, в 2006 году закон был переработан в Закон о лоббировании

13 Статья 7, Соглашение между Европейским парламентом и Европейской комиссией о совместном реестре прозрачности для организаций и лиц, работающих не по найму, которые участвуют в разработке политики ЕС и ее реализации, 2014 год; доступно по адресу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.277.01.0011.01.ENG

14 Кодекс поведения лоббистов; доступно по адресу: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID=od=XSvQVn0CsrYGn2tmjDT2sfSvPHLBYSN8YnVVTdG3LhjpLHb9hTl-2138266547?locale=en&reference=CODE_OF_CONDUCT

15 См.: Приложение 2 Соглашения между Европейским парламентом и Европейской комиссией о совместном реестре прозрачности для организаций и лиц, работающих не по найму, которые участвуют в разработке политики ЕС и ее реализации; Официальный журнал Европейского Союза, L. 277

16 См.: Реестр прозрачности, доступно по адресу: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>;

17 Holmes, N. and Lithwick, D., The Federal Lobbying System: The Lobbying Act and The Lobbyists' Code of Conduct, 2011, Background Paper, Library of the Canadian Parliament, доступно по адресу: www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2011-73-e.htm

(в силе с 2008 года)¹⁸.

Закон проводит различие между консультантами-лоббистами и «штатными» лоббистами.

Консультант лоббист оплачивается клиентом для: а) организации встреч между лицом, занимающим федеральную публичную должность, и другим лицом, либо б) коммуникации с лицом, занимающим федеральную публичную должность, по поводу законодательного предложения, законопроекта, постановления, регламента, политики, программы, гранта, пожертвования или договора.

«Штатный» лоббист является физическим лицом в рамках организации или корпорации, занятым самостоятельно или совместно с другими, в чьи обязанности входит общение с лицами, занимающими федеральные публичные должности, по поводу законодательного предложения, законопроекта, постановления, регламента, политики, программы, гранта или пожертвования, когда эти обязанности составляют 20 процентов от общих обязанностей.

Отвечающий вышеуказанным определениям лоббист, или старший офицер его корпорации / организации представляет Уполномоченному по лоббизму первоначальную декларацию доходов, с изложением предписанных сведений в отношении лоббистской деятельности: в течение 10 дней для консультантов-лоббистов, и в течение двух месяцев для организаций, принимающих на работу штатных лоббистов. Документ должен включать, помимо прочего, сведения о том, кого будут лоббировать и сущность лоббируемого вопроса.

Лоббисты должны также представлять ежемесячный отчет о тех или иных контактах с лицами, занимающими федеральные публичные должности по назначению, в том числе министрами, заместителями министров, помощниками заместителей министров, руководителями Короны высшего звена и политическими помощниками. В частности, если консультант-лоббист имел заранее организованное устное общение с лицом, занимающим публичную должность по назначению, то он должен подавать декларацию с изложением подобных сведений в течение одного месяца. Это относится к случаям, когда общение было: (а) инициировано лицом, иным, чем лицо, занимающее публичную должность, по поводу законодательного предложения, законопроекта, постановления, регламента, политики, программы, гранта, вклада или договора; или (б) по инициативе лица, занимающего публичную должность, по поводу гранта, контакта или

пожертвования. «Штатные» лоббисты обязаны отчитываться аналогичным образом, за исключением того, что они не должны отчитываться о контактах, относящихся к королевским контрактам. Детали (даты, участники и темы) встреч лоббистов с назначаемыми должностными лицами сообщаются и размещаются в Интернете.

Как и в Литве, запрещены случаи «оплаты за результат» для консультантов-лоббистов. Лоббисты обязаны также соблюдать Кодекс поведения лоббистов, принятый Уполномоченным по лоббизму. Ключевое положение Кодекса заключается в том, что лоббист не ставит лицо, занимающее публичную должность, в ситуацию коллизии интересов посредством предложения или совершения каких-либо действий, которые бы представляли собой ненадлежащее влияние на лицо, занимающее публичную должность (Правило 8). Несмотря на то, что штрафы или взыскания за нарушение Кодекса поведения не предусмотрены, Уполномоченный расследует предполагаемые нарушения, которые затем выносятся на обсуждение обеих палат Парламента.

Нарушение Закона, с другой стороны, может привести к потенциально строгим санкциям. Отказ от подачи декларации или заведомо ложное, либо вводящее в заблуждение заявление, содержащееся в декларации, может привести к штрафу в размере до 200,000 канадских долларов или к лишению свободы на срок до двух лет. Нарушение других положений Закона может повлечь за собой штраф в размере до 50,000 канадских долларов.

Вставка 10.6 Основные элементы канадской системы

- Лоббисты обязаны регистрироваться и сообщать о контактах с назначаемыми должностными лицами;
- Публичное раскрытие всех контактов;
- Надзор со стороны независимого регулирующего органа - Уполномоченного по лоббированию;
- Устанавливается период «остывания» сроком в пять лет для старших должностных лиц, прежде чем они могут стать лоббистами.
- Существенные санкции за нарушения.

США

Начиная с 1970-х годов лоббистская деятельность в Соединенных Штатах постоянно увеличивается с точки зрения числа лоббистов и размеров бюджетов по лоббированию. По данным Центра за ответственную политику, число зарегистрированных лоббистов увеличилось с 10,405 в 1998 году до 14,841 в 2007 году, в то время как общая сумма расходов на лоббирование

¹⁸ Канада, Закон о регистрации лоббистов (R.S.C., 1985, с. 44 (4th Supp.)), по состоянию на 25 ноября 2014 года, доступно по адресу: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>

Таблица 10.1 Различные системы регулирования

	Системы с низким уровнем регулирования	Системы со средним уровнем регулирования	Системы с высоким уровнем регулирования
Регулирование регистрации	Правила по индивидуальной регистрации, однако требуется мало деталей	Правила по индивидуальной регистрации, требуется больше деталей	Правила по индивидуальной регистрации очень строгие
Определение целей лоббистов	Только члены законодательных органов и их работники	Члены законодательных органов и их работники; главы учреждений, публичные служащие / должностные лица	Члены законодательных органов и их работники; исполнительных органов и их работники; главы учреждений, публичные служащие / должностные лица
Раскрытие трат	Отсутствуют правила о раскрытии индивидуальных трат, или по раскрытию трат нанимателя	Отдельные нормы о раскрытии индивидуальных трат, отсутствуют правила о трат нанимателя	Строгие правила о раскрытии индивидуальных трат, или по раскрытию трат нанимателя
Заполнение анкет в электронном виде	Мягкие требования относительно онлайн-регистрации и бумажной документации	Развитая система онлайн-регистрации, ведение документации на бумаге не требуется	Развитая система онлайн-регистрации, ведение документации на бумаге не требуется
Доступ общественности	Перечень лоббистов доступен, но не является детализированным или часто обновляемым	Перечень лоббистов доступен, является детализированным и часто обновляемым	Перечень лоббистов и их трат доступен, является детализированным и часто обновляемым
Меры принуждения	Государственные учреждения имеют незначительные властные полномочия	Теоретически государственные учреждения обладают властными полномочиями, но они редко используются	Государственные учреждения имеют право и осуществляют обязательный надзор и аудит
Положение о “вращающихся дверях”	Нет периода “остывания” перед тем, как бывшие члены законодательных органов получают право зарегистрироваться в качестве лоббистов	Имеется период “остывания” перед тем, как бывшие члены законодательных органов получают право зарегистрироваться в качестве лоббистов	Имеется период “остывания” перед тем, как бывшие члены законодательных органов получают право зарегистрироваться в качестве лоббистов

Источник: воспроизведено из Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States, 2011, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study No. 590/2010, pp. 28-29. Доступно: <http://esi.praguesummerschools.org/files/esi/15esi.pdf>

выросла с 1,45 млрд долларов США в 1997 году до 3,52 млрд долларов США в 2010 и 2011 годах. Однако впоследствии как число лоббистов, так и суммы расходов снизились с этих пиковых показателей¹⁹.

Первая попытка регулирования лоббистской деятельности была сделана в 1946 году принятием федерального закона «О регулировании лоббизма». После проведения ряда изменений в законодательстве, теперь основными составляющими федерального законодательства о лоббировании являются Поправка Бэрда

(Кодекс США, 31, §1352) 1989 года, Закон о раскрытии информации по лоббированию 1995 г. и Закон о честном лидерстве и открытом правительстве 2007 года.

Законодательство Соединенных Штатов устанавливает обширные требования к раскрытию информации по лоббированию.

Лоббисты с доходом или расходами, превышающими определенный порог (3000 USD доход от каждого клиента в квартал, или 11,500 USD на общие затраты на лоббирование), должны регистрироваться у секретаря

¹⁹ См.: данные из Базы данных о лоббировании Центра за ответственную политику. Доступно по адресу <https://www.opensecrets.org/lobby/>

Сената и клерка Палаты представителей²⁰. Лоббисты с неполным рабочим днем должны регистрироваться, если они тратят 20 или более процентов своего рабочего времени на лоббистскую деятельность в квартал и имеют два или более лоббистских контакта с законодателем. Требование регистрации относится также к «штатным» лоббистам, но не к некоммерческим организациям, за исключением церквей. Благотворительным организациям и НПО, которые, в основном, пользуются налоговыми льготами, как правило, разрешается заниматься лоббированием, если оно не составляет основную часть расходов этих организаций.

Лоббисты должны представлять ежеквартальные отчеты, раскрывающие широкий спектр информации о них и их организациях, имена и названия своих клиентов, вопросы лоббирования, а также их доход от каждого клиента и сметы расходов на лоббирование²¹.

Для каждого клиента должна быть представлена отдельная регистрация и отчеты.

Все регистрации и отчеты должны быть доступны в Интернете.

Контрольная палата ежегодно докладывает о соблюдении зарегистрированными субъектами и лоббистами требований раскрытия информации.

Лоббисты, которые не представили квартальный отчет, представили заведомо неверный отчет, или не исправили его в течение 60 дней с момента получения уведомления о неточностях в отчете, могут быть оштрафованы на сумму до 200 000 долларов США, а также лишиться свободы на срок до пяти лет²².

Не существует кодекса поведения лоббистов. Тем не менее, поправки 2007 года к Закону о раскрытии лоббистской деятельности дают возможность привлечь лоббистов к ответственности за содействие или поощрение нарушению правил этики членами Конгресса. Кроме того, лоббисты должны подтвердить в письменном виде в специальном полугодовом докладе, что они прочитали правила Сената и Палаты представителей, касающиеся ограничений на подарки и поездки, а также подтвердить, что они сознательно не нарушали этих правил²³.

Поправка Бэрда запрещает использование федеральных средств, в том числе посредством грантов, контрактов или кооперативных соглашений, в лоббистской деятельности. Поправка также предусматривает мониторинг любых расходов на лоббирование, произведенных получателями федеральных средств. В отношении деятельности правительственных органов действует Закон против лоббирования 1919 года (Кодекс США, 18, §1913), представляющий собой уголовный закон, который запрещает прямое или косвенное использование выделенных (т.е. правительственных) средств, для оплаты деятельности, которая может рассматриваться как лоббирование в связи с любым законом или диапазоном правительственных решений. Нарушения могут наказываться штрафами, тюремным заключением и отстранением от должности. Однако этот закон был предметом продолжающихся дебатов по поводу интерпретации того, что именно запрещено. К тому же никто и никогда так и не был привлечен к ответственности.

Закон о честном лидерстве и открытом правительстве попытался ограничить феномен «вращающихся дверей», запрещая членам Конгресса заниматься лоббистской деятельностью в течение определенного периода - два года для бывших членов Палаты представителей и один год для бывших сенаторов. Подобным образом более 20 штатов предусматривают определенный период времени, прежде чем бывший законодатель может представлять интересы клиентов в законодательных органах. Периоды «остывания» составляют от одного до двух лет. Некоторые штаты, такие как Калифорния, расширяют запрет на всех бывших правительственных должностных лиц и запрещают им связываться с конкретными правительственными ведомствами в течение одного года. В Нью-Мексико действует постоянный запрет для должностных лиц (в том числе законодателей) на представление лица, находящегося в отношениях с правительством по любому вопросу, в который бывший чиновник был вовлечен «лично и по существу» еще будучи публичным должностным лицом.

Конгресс получает доклады от Генерального прокурора каждые шесть месяцев с информацией относительно соблюдения закона о лоббистской деятельности, включая информацию о подаче регистраций²⁴.

20 Руководство по Закону о раскрытии лоббирования в США (1998 г.), по состоянию на 17 июня 2014 г. / последняя редакция 15 февраля 2013 г., раздел 2. Доступно по адресу: http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html

21 Martini, M., Influence of interest groups on policy-making, 2012, U4, Transparency International, p.6. Доступно по адресу: <http://www.u4.no/publications/influence-of-interest-groups-on-policy-making/>

22 Magloff, L., Federal Lobbying Guidelines, 2014, Deman Media, доступно по адресу: <http://smallbusiness.chron.com/federal-lobbying-guidelines-14110.html>

23 Holman, C., and Luneburg, W., Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform, 2012, доступно по адресу: <http://www.palgrave-journals.com/iga/journal/v11/n1/full/iga20124a.html>

24 См.: ОЭСР, Лоббисты, правительства и общественное доверие, Том 3: Внедрение Принципов прозрачности и честности лоббирования ОЭСР, 2014, Издательство ОЭСР, стр.94:

Вставка 10.7 Ключевые элементы системы Соединенных Штатов

- одни из самых масштабных требований к раскрытию информации в мире;
- обязанность лоббистов регистрироваться и впоследствии представлять ежеквартальные отчеты;
- суровые правовые санкции за несоблюдение;
- запрет на использование федеральных средств в лоббистской деятельности;
- периоды «остывания» для членов Палаты и Сената, а равно для высокопоставленных должностных лиц исполнительной власти.

10.3.3 Разработка положений, регулирующих лоббизм

Основываясь на опыте и примерах разных стран, в том числе описанных в данном разделе, системы могут быть примерно классифицированы в соответствии с тем, насколько жестко они регулируют лоббирование. Публикация Венецианской комиссии по лоббированию проводит различие между тремя уровнями регулирования - слабо регулируемый, средне регулируемый и жестко регулируемый уровни (см. таблицу 10.1). Для того, чтобы понять ту или иную систему - или ее разработать более широкий нормативный контекст имеет критически важное значение. «Жестко регулируемая система» может, на самом деле, быть очень слабой, если отсутствуют другие аспекты надлежащего управления.

Перед тем, как определить, какой тип регулирования лоббизма следует принять, политики должны провести тщательную оценку существующей системы и способ, которым она регулирует доступ к политике и процессам принятия решений. Необходимо ответить на следующие вопросы:

- Осуществляется ли основная лоббистская деятельность в достаточно прозрачном и подотчетным образом? Отрицательный ответ указывает на необходимость пересмотра регулирования.
- Если нет, и если регулирование отсутствует, то могут ли проблемы быть решены (путем: (I) саморегулирования или (II) законов и формальных правил? Первый вариант представляется подходящим там, где лоббизм организован как профессия и по крайней мере в некоторой степени готов обеспечить больше дисциплины и прозрачности. В противном случае вполне оправданным выбором будет регулирование законом или другими положениями отдельных государственных органов.

- Должны ли законы сводиться к отдельным целям лоббирования (например, центральный законодательный орган и/или исполнительная власть)? Поскольку не существует единого формата, решающее значение в этом отношении будут иметь национальные особенности (особенно там, где существуют наиболее серьезные проблемы).
- Кто должен быть квалифицирован как «лоббист» в соответствии с любыми законами / правилами? Выбор в основном стоит между охватом всех, кто участвует в пропаганде политики, или исключительно «наемных» лоббистов, т. е. работающих за плату. Другим различием является разница между представителями так называемых, частных и общественных интересов. Ни один из вариантов не может априори рассматриваться как правильный или неправильный. Факторы, которые должны быть рассмотрены, включают степень распространения практики использования нанятых лоббистов в данной стране в целом, типы организаций занимающихся (или не занимающихся) обширным лоббированием и т.д.
- Насколько широким должно быть определение «лоббистской деятельности»? Разные правовые системы могут включать такие виды деятельности, как подготовительные/исследовательские работы для поддержки прямого лоббирования или деятельности, осуществляемой в рамках формальных механизмов консультаций (например, во время общественных слушаний). Насколько подробно должна раскрываться информация о лоббировании? Например, должна это быть только информация о личности лоббиста, или она должна включать информацию о всех клиентах, и/или даже расходах и доходах, связанных с лоббированием? Можно привести сильный довод в пользу того, что общественность должна знать, кто лоббирует кого, по какому вопросу и в чьих интересах. Кроме того, бывшие публичные должностные лица должны иметь некоторый период «остывания». Степень строгости необходимых правил является прекрасным методом уравнивания, а также варьируется в зависимости от правовой системы. Более жесткие требования могут быть законным общественным требованием, однако чрезмерное регулирование может блокировать законное участие и поощрять обход правил.
- Должно ли регулирование подкрепляться санкциями (или, например, только публичным раскрытием нарушений), и если да, то насколько строгими? Система, которая опирается на санкции, может работать эффективно, только если наличествует потенциал для беспристрастного и строгого исполнения.

10.4 Выводы

Лоббирование является неизбежным явлением в любой политической системе. Это, в первую очередь, касается демократических стран, так как они по своей сути предназначены быть открытыми для влияния. Другими словами, лоббисты, скорее всего, являются неотъемлемой частью демократического политического процесса. Тем не менее, лоббирование вызывает определенные риски. В частности, неограниченный лоббизм может привести к коррупции, лишая рядовых граждан и широкую общественность права на участие в политическом процессе на равных условиях, или быть проинформированными о том, кто оказывает влияние на политику и каким образом.

Разработка процедуры лоббирования, мер по регулированию тех, кого лоббировали, и / или правила лоббирования могут смягчить такие риски. Главными составляющими законодательства по лоббированию являются ясные правила о регистрации лоббистов и раскрытии их деятельности.

Тем не менее, государства, которые приняли законодательство по урегулированию лоббирования остаются в меньшинстве. ОЭСР отмечает, что принятие такого законодательства создает трудности для лиц, принимающих решения, из-за сложного и деликатного характера этой сферы²⁵. Многие страны продолжают полагаться на саморегулирование лоббистской деятельности. Приведенные в этой главе примеры регулирования лоббистской деятельности из Европы и Северной Америки могут служить в качестве руководства о том, как повысить уровень прозрачности и честности для лоббистов, улучшить процесс принятия политических решений и поддерживать доверие общества к правительству.

²⁵ См.: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/lobbying.htm>

Библиография

1. Council of Europe, *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*, 2003 [website]. Available from <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>
2. European Union, *Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation*, 2014 [website]. Available from <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/consult-register/whatsNew.do?locale=en>
3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*, 2009, OECD Publishing [website]. Available from http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en#page1
4. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 2010 [website]. Available from <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=250&Lang=en&Book=False>
5. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 2014, OECD Publishing [website]. Available from http://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_9789264214224-en
6. Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., *Regulating lobbying: a global comparison*, 2010, Manchester University Press.
7. Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., *Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States*, 2011, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) [pdf]. Available from <http://esi.praguesummerschools.org/files/esi/15esi.pdf>
8. Kalnins, V., *Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes*, 2011, Centre for Public Policy PROVIDUS [word]. Available from http://pasos.org/wp-content/uploads/2011/10/Comparative-report_lobbying-PASOS.doc

ГЛАВА 11

Защита лиц, сообщающих о фактах коррупции

СОДЕРЖАНИЕ

11.1	Международные стандарты и инициативы	146
11.2	Национальные подходы: законы различного спектра действия	148
11.3	Ключевые особенности и риски	150
11.3.1	Защищенные способы раскрытия	150
11.3.2	Конфиденциальность и анонимность	151
11.3.3	Бремя доказывания отсутствия преследований	152
11.3.4	Ложные обвинения	152
11.3.5	Вознаграждение	152
11.4	Неправительственные инициативы	152
11.5	Выводы и рекомендации	153
	Библиография	154
<i>Вставка 11.1</i>	<i>Законодательство Соединенного Королевства о лицах, сообщающих информацию о нарушениях, и их защите</i>	<i>149</i>
<i>Вставка 11.2</i>	<i>Руководящие принципы Европейской комиссии относительно сообщения информации о нарушениях</i>	<i>150</i>
<i>Вставка 11.3</i>	<i>Технология способствует эффективному расследованию коррупции несмотря на анонимность лиц, сообщающих информацию</i>	<i>151</i>

Защита лиц, сообщающих о фактах коррупции

Согласно данным международных исследований, информация, предоставленная инсайдерами, составляет почти 45 процентов обнаружения махинаций, совершенных в частном секторе¹. Это показывает важность поощрения и предоставления возможностей для направления внутренних сообщений о неправомерных действиях или правонарушениях, иначе говоря – сообщении о фактах коррупции. Сообщение о фактах коррупции все чаще признается во всем мире как существенный элемент в предупреждении и борьбе с коррупцией, как в публичном, так и частном секторах. Риск коррупции, и других финансовых преступлений, значительно увеличивается в условиях, когда сообщение о информации о нарушениях не поощряется или не защищается.

Сотрудники организации в состоянии лучше всех замечать акты коррупции или других неправомерных действий. Тем не менее, культура, преобладающая на рабочем месте или в обществе, часто может удерживать сотрудников от осведомления, даже когда они обязаны сообщать о предполагаемых актах коррупции. Сообщая о подобных случаях, сотрудники потенциально рискуют потерять рабочее место и тем самым средства к существованию или же столкнуться с другими неблагоприятными ответными действиями.

Комплексные и эффективные средства защиты могут предохранить лиц, сообщающих информацию, от таких рисков.

¹ См., например, PricewaterhouseCoopers; Экономические преступления: люди, культура и механизмы контроля - Четвертый всемирный обзор экономических преступлений, 2007 («Расследования и судебные экспертизы») <http://www.pwc.ru/ru/forensic-services/economic-crime-people-culture-control-4.html>

11.1 Международные стандарты и инициативы

Необходимость защиты лиц, сообщающих информацию о нарушениях, признается в целом ряде международных документов, а именно Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (статья 9) и Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК) (статья 33). Все эти положения требуют от государств-участников обеспечить защиту от преследований лиц, сообщающих о коррупции компетентным органам. Кроме того, в Дублинской Декларации Совета

Декларация Совета министров ОБСЕ об утверждении надлежащего управления и борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма

[...] “Мы отмечаем важность обеспечения достаточной защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях в государственном или частном секторе, поскольку им принадлежит ключевая роль в предупреждении и выявлении коррупции и тем самым в защите государственных интересов. Мы будем проявлять большую активность в принятии необходимых мер по созданию и налаживанию деятельности правовых механизмов, обеспечивающих эффективную защиту упомянутых лиц и их ближайших родственников от возмездия, запугивания и других психологических и физических посягательств или от необоснованного лишения их свободы или средств к существованию. Мы отмечаем, что такие меры являются необходимым элементом эффективного антикоррупционного режима.”
[...]

Международные инструменты, признающие необходимость защиты лиц, сообщающих информацию

КООНПК

Статья 33 - Защита лиц, сообщающих информацию

Каждое Государство-участник рассматривает возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях, сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, от любого несправедливого обращения.

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию

Статья 9 – Защита государственных служащих

Каждая Сторона предусматривает в своем внутреннем праве надлежащую защиту от любой неоправданной меры служащих, которые имеют серьезные основания подозревать наличие коррупции и добросовестно сообщают о своем подозрении компетентным лицам или властям.

министров об утверждении надлежащего управления и борьбы с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма (2012), государства-участники ОБСЕ признали важность интенсификации усилий для введения в действие мер эффективной защиты лиц, сообщающих информацию, и членов их семей в публичном и частном секторе.

Целью статьи 9 Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию является в первую очередь вопрос защиты трудовых отношений, карьеры и психологической неприкосновенности лиц, которые сообщают о проблеме или «сигнализируют о нарушениях». Защита носит в основном гражданский и административно-правовой характер.

Лицо, сообщившее о фактах коррупции, может также стать свидетелем по уголовному делу, и в этом случае он может воспользоваться дополнительными защитными мерами в целях обеспечения их личной безопасности. Таковые обычно предусматриваются в уголовном законодательстве и применяются в исключительных случаях (изменение идентичности, защита со стороны полиции, переселение, в том числе - близких родственников), а также к причитающимся расходам, связанным с этими мерами. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию рассматривает эти меры в отдельной статье (Статья 22), и также как и другие международные конвенции,

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию

Статья 22 – Защита сотрудничающих с правосудием лиц и свидетелей

Каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения эффективной и надлежащей защиты:

- а) тех, кто сообщает об уголовных преступлениях, квалифицированных в качестве таковых в соответствии со статьями 2 - 14, или иным образом сотрудничает со следствием или органами, осуществляющими уголовное преследование;
- б) свидетелей, дающих показания, касающиеся этих преступлений.

проводит различие между защитой лиц, сообщающих информацию, и защитой свидетелей.

В отношении имплементации статьи 33 КООНПК, в докладах осуществляемого сейчас первого цикла обзора в соответствии с Механизмом обзора хода осуществления КООНПК, отмечается, что защита лиц, сообщающих информацию, действительно играет ключевую роль в борьбе с коррупцией. Некоторые страны уже приняли законодательные меры в этой области, многие из них - нет. Поэтому, эксперты, осуществлявшие обзор, рекомендовали странам поощрять свои соответствующие национальные органы принять реализующие меры². В ответ на интерес к этой теме, УНП ООН недавно выпустил Справочное руководство по эффективной практике в защите лиц, сообщающих информацию (Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons)³.

Относительно осуществления документов Совета Европы, Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) также рассмотрела сообщение о фактах коррупции в государствах-членах в ходе второго оценочного раунда и резюмировала результаты в своем седьмом Общем отчете о деятельности (2006). В отчете отмечается, что «несмотря на широко распространённое требование, предъявляемое к должностным лицам сообщать о фактах коррупции, ГРЕКО очень редко обнаруживало, что должностные лица действительно способствовали изменению культуры молчания, что в свою очередь подпитывает коррупцию. Поэтому почти половине государств-членов было рекомендовано

2 См.: УНП ООН, Ход осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: криминализация, правоохранительная деятельность и международное сотрудничество, 2015; <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2018/V1704681r.pdf>

3 Доступно по адресу: http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf

предпринять дальнейшие шаги по улучшению защиты лиц, сообщающих о нарушениях, в частности, путем:

- обеспечения того, что законы, обеспечивающие защиту от всех видов преследований (не только увольнение);
- предоставления конфиденциальных консультантов для оказания помощи сотрудникам, желающим сделать сообщения;
- разрешения в законе любых возможных противоречий между сообщением о фактах коррупции и раскрытием конфиденциальной информации;
- обеспечения того, что правила должным образом вводятся в действие и доводятся до сотрудников.

Кроме того, в 2010 году Парламентская ассамблея Совета Европы приняла резолюцию 1729⁴, предложив государствам-членам ввести в действие соответствующее законодательство по защите лиц, сообщающих о нарушениях. Резолюция, подчеркнув отсутствие всеобъемлющего законодательства в большинстве государств-членов Совета Европы, положительно отметила правила, принятые Соединенным Королевством и Соединенными Штатами Америки, и установила руководящие принципы, которым необходимо следовать. В 2015 году за ней последовала Резолюция 2060 о защите лиц, сообщающих о нарушениях. В апреле 2014 года Совет Европы принял Рекомендацию CM / Rec (2014) 7 о защите лиц, сообщающих о нарушениях, которая предоставляет государствам-членам подробное описание инструментов мягкого права по этому вопросу⁵.

Хотя Конвенция Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) по борьбе с подкупом и не содержит прямых положений о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции, Рекомендация данной организации 2009 года против подкупа призывает государства-члены ввести в действие «соответствующие меры [...] для защиты от дискриминационных или дисциплинарных действий работников публичного и частного секторов, которые добросовестно и на разумных основаниях сообщают компетентным органам о возможных актах подкупа иностранных публичных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок»⁶. Приложение II к Рекомендации против подкупа 2009 года⁷, целью которого является помощь компаниям в предотвращении подкупа ино-

странных должностных лиц в их деловых отношениях, предусматривает аналогичные элементы для бизнес-сферы. К тому же, Принцип 4 Рекомендации ОЭСР 1998 года по совершенствованию этических норм поведения на государственной службе гласит: «Государственные служащие должны знать свои права и обязанности при раскрытии информации о правонарушениях»⁸, а Рекомендация Совета ОЭСР 2003 года по руководящим принципам разрешения коллизий интересов на государственной службе⁹ рекомендует странам обеспечить четкие правила информирования о нарушениях, принять меры для обеспечения защиты от преследований и ненадлежащего использования механизмов подачи жалоб. В 2012 году ОЭСР от имени Группы 20 (G20) и ее Рабочей группы по борьбе с коррупцией подготовила «Исследование о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции, Компендиум лучших практик и руководящих принципов по законодательству»¹⁰.

11.2 Национальные подходы: законы различного спектра действия

Существуют различные законодательные подходы на национальном уровне. Более позднее законодательство по рассматриваемому вопросу имеет тенденцию либо разрабатываться в виде отдельных законов или в виде части законов, связанных с борьбой с коррупцией. Однако в большинстве государств положения, направленные на защиту лиц, сообщающих информацию, содержатся в других правовых документах, в том числе в трудовом законодательстве или в законах, регулирующих свободу высказывания.

Другая отличительная особенность - область применения в отношении лиц и информации, требующих защиты. Некоторые законодательные акты носят секторальный характер, то есть они касаются защиты работников публичного и частного секторов в отдельности, в то время как другие законы охватывают оба сектора. Кроме того, законы могут либо ограничивать защиту раскрытия злоупотреблений, связанных с коррупцией, либо распространять защиту на сообщение о любых формах неправомерного поведения.

4 Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>

5 Для получения более подробной информации о Рекомендации CM / Rec(2014)7 Комитета Министров государствам-членам о защите лиц, сообщающих о нарушениях см. www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/protecting_whistleblowers_EN.asp

6 ОЭСР, Рекомендации Совета о дальнейшей борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, 2009, Раздел IX.iii.

7 Там же, Приложение II, пар.11ii.

8 См.: ОЭСР, Рекомендации Совета о по совершенствованию этических норм поведения на государственной службе, включая принципы по управлению этикой на государственной службе, 1998, доступно по адресу: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C\(98\)70/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(98)70/FINAL&docLanguage=En)

9 See OECD, Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2003, <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdguidelinesformanagingconflictinterestinthepublicservice.htm>

10 Доступно по адресу: <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

Вставка 11.1 Законодательство Соединенного Королевства о лицах, сообщающих информацию о нарушениях, и их защите

Закон Соединенного Королевства о лицах, сообщающих информацию о нарушениях - Акт о раскрытии информации в общественных интересах 1998 года¹¹ - является отдельным законодательным актом, разработанным в сотрудничестве с гражданским обществом, а именно НПО «Обеспокоенность общественности на рабочем месте». Его основные функции заключаются в следующем:

- Он охватывает большинство работников, включая сотрудников, подрядчиков, стажеров, сотрудников агентств, сотрудников полиции и надомных работников;
- Относится к лицам, выражающим искреннюю озабоченность по поводу коррупции или любого другого преступления, гражданских правонарушений (включая халатность, нарушение контракта, нарушение административного права), судебной ошибкой, опасностью для здоровья, безопасности или окружающей среды, а также сокрытием таковой информации; сотрудник не должен доказывать наличие противозаконных действий, и не имеет значения, осведомлены ли уже о них лица, которым сообщается информация; применяется независимо от конфиденциальности информации и без учета места где противозаконные действия имели место

(Соединенное Королевство или за рубежом);

- Обеспечивает защиту информации, сообщенной работодателю или одному из регулирующих органов, полиции в серьезных случаях и средствам массовой информации при определенных обстоятельствах, особенно если другие пути были опробованы и не принесли результата, а незаконные действия продолжаются; законодательство предусматривает трехступенчатый подход - от внутреннего до внешнего раскрытия, предполагающий более высокий уровень доказательств для информации, сообщенной за пределами организации, где произошло нарушение;
- компенсирует любой вред (например, виктимизацию), включая причинение морального ущерба, а уволенные могут обратиться за временной обеспечительной мерой в течение семи дней для сохранения работы; те, кого признали несправедливо уволенными за сообщение информации, получают компенсацию финансового убытка (верхний предел не устанавливается);
- Трибуналы по трудоустройству рассматривают дела в срочном порядке, информация не подлежит опубликованию, если нет соглашения с лицом, сообщавшим о нарушениях, соответственно некоторые вопросы, представляющие общественный интерес, могут не стать общедоступными.

В исследовании G20 о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции, Компендиум лучших практик и руководящих принципов по законодательству говорит, что «Соединенное Королевство ... считается одной из наиболее развитых всеобъемлющих правовых систем, приняв единый режим раскрытия информации для защиты как частного, так и публичного секторов». В исследовании приводится пример подробного определения защищенной информации в Соединенном Королевстве на основе Акта о раскрытии информации в общественных интересах от 1998 года (Более подробную информацию об Акте см. вставку 11.1).

Отчет Трансперенси Интернешнл 2012 года «Деньги, политика, власть: коррупционные риски в Европе»¹² выявил, что из 25 европейских стран, только Соединенное Королевство и Норвегия имеют «специальную защиту лиц, сообщающих о фактах коррупции, распространяющуюся на всех работников, в публичном и частном секторах, включая подрядчиков и консультантов». В нем подчеркивается, что на практике, сообщения информации о нарушениях в европейских

сообществах встречается редко из-за отсутствия политической воли, негативного оттенка доношительства, недостаточной правовой и институциональной защиты и недостаточной осведомленности среди населения и работников о механизмах защиты.

Недавнее исследование «Законы о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции, в странах Группы двадцати - Приоритеты для действия»¹³, выпущенное в 2014 году в период председательства Австралии в «Группе двадцати», проанализировало состояние правил защиты лиц, сообщающих о информации о нарушениях, в странах G20 в отношении выявления правонарушений как в публичном, так и в частном секторах. Для лучшей законодательной практики, законы каждой страны были оценены по сводам из 14 критериев, разработанных из пяти международно-признанных наборов принципов, применимых к сообщению о фактах коррупции. Согласно исследованию, несмотря на многие остающиеся недостатки в защите лиц, сообщающих о нарушениях, в странах «большой двадцатки» был достигнут значительный прогресс по сравнению

11 См.: Руководство к Акту о раскрытии информации в общественных интересах 1998 года, доступно по адресу: www.pcaw.org.uk/guide-to-pida

12 Трансперенси Интернешнл «Деньги, политика, власть: коррупционные риски в Европе», 2012; Доступно по адресу: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe

13 Wolfe, S., Worth, M., Dreyfus, S., Brown, A. J., Whistleblower Protection Laws in G20 Countries - Priorities for Action, 2014, Blueprint for Free Speech, University of Melbourne, Griffith University and Transparency International Australia. Доступно по адресу: <http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2014/06/Action-Plan-June-2014-Whistleblower-Protection-Rules-G20-Countries.pdf>

Вставка 11.2 Руководящие принципы Европейской комиссии относительно сообщения информации о нарушениях

В 2012 году Европейская комиссия сообщила о новых руководящих принципах относительно сообщения информации о нарушениях¹⁴, которые во многом носят новаторский характер и могут служить примером для других публичных и частных структур. Новые руководящие принципы четко информируют сотрудников Европейской комиссии о том (i) когда они должны сообщать; (ii) каким образом сообщать; и (iii) какая защита может быть предоставлена лицу, сообщающему информацию. Цель состоит в том, чтобы побудить сотрудников высказываться и сообщать соответствующую информацию о серьезных нарушениях «по линии службы». При составлении руководящих принципов Комиссия изучала передовой опыт во всем мире, а также консультировалась с Трансперенси Интернешнл и НПО «Обеспокоенность общественности на рабочем месте»

Руководящие принципы включают следующие инновационные ключевые особенности:

- Ссылаются на «обязанность», а не «право», сообщать о серьезных нарушениях. Обязанность компенсируется надежной защитой сообщений, сделанных добросовестно, однако подчеркивается, что злонамеренные сообщения,

направленные на причинение вреда честности, неподкупности или репутации другого лица, запрещена и подлежит дисциплинарному взысканию;

- «Добросовестность» лица, сообщающего информацию, понимается как вера в достоверность представленных фактов и презюмируется до тех пор, пока не будет доказано обратное;
- Информатор может использовать разные каналы для сообщений (внутренние и, при необходимости, внешние), в том числе в обход иерархии;
- В руководящих принципах изложена политика абсолютной нетерпимости к преследованию лиц, сообщающих о нарушениях. Они также предусматривают возможность перевода в другой департамент Комиссии и обеспечения защиты от преследований в отношении карьерного роста. Персонал, который не уверен в том, направлять ли сообщение, может обратиться за советом. Соответствующее учреждение (Комиссия или Европейский офис по борьбе с мошенничеством - OLAF) должна обеспечить обратную связь с преследованием лицом, сообщающим о нарушениях, после подачи им сообщения.

с 2010 годом. Большинство стран Большой двадцатки к ряду ключевых элементов применяют подход, основанный на передовой практике, включая обширный спектр типов преследований, на которые направлены меры защиты, широкое определение того, кто может квалифицироваться как «лицо, сообщающее информацию о нарушениях», и расширенные варианты отчетности для таких лиц. Значительный прогресс в законодательстве о защите лиц, сообщающих информацию о нарушениях, в регионе ОБСЕ был достигнут во Франции и Соединенных Штатах.

Инновационное регулирование частного сектора можно найти в законе Сарбейнса-Оксли¹⁵, принятом в 2002 году в США. Указанный Закон запрещает компаниям регистрироваться на Фондовой бирже Соединенных Штатов Америки, если только они не придерживаются политик, утвержденных их аудитором, позволяющих осуществлять конфиденциальные сообщения.

Если сотрудникам, которые сообщают властям информацию причинен какой-либо ущерб, они вправе подать гражданский иск в соответствии с Разделом 806. Хотя основное внимание закона Сарбейнса-Оксли уделено мошенничеству, а не коррупции, на практике любая схема сообщения информации может охватывать и то, и другое (и, разумеется, другие нарушения).

11.3 Ключевые особенности и риски

11.3.1 Защищенные способы раскрытия

Озабоченность неправомерными действиями может высказываться как в самой организации, так и вне ее. Как кратко упоминалось выше, законодательство Соединенного Королевства по сообщению информации о нарушениях устанавливает трехступенчатый подход, который начинается с внутренних сообщений работодателю, далее в случае неэффективности или невозможности этого осуществляется обращение во внешние регулирующие или правоохранительные органы, а после - в средства массовой информации как последнюю инстанцию.

Логично предполагать, что первый путь для направления сообщений должен существовать в самой организации, включая сообщения, направляемые руководителям, директорам или органам внутреннего надзора. Поэтому необходимо наличие каналов и механизмов, позволяющих сотрудникам выражать свою озабоченность работодателям. Таким образом, работодатель получает возможность своевременно вмешаться; особое внимание должно быть уделено предмету озабоченности; это, в свою очередь, позволит разрешить

¹⁴ Доступно по адресу: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/EU%20guidelines%20-%20Whistleblowing.pdf>

¹⁵ Доступно по адресу: www.sec.gov/about/laws/soa2002.pdf

Вставка 11.3 Технология способствует эффективному расследованию коррупции несмотря на анонимность лиц, сообщающих информацию

Используемая с 2003 года государственной полицией в Нижней Саксонии (Германия) интернет-система направления сообщений о коррупции предусматривает наличие технически сложных гарантий, которые позволяют гражданам отправлять сообщения через эту систему с возможностью оставаться анонимными и при этом вести диалог со следователями. Система использует несколько уровней шифрования, чтобы никто, ни внутри, ни за пределами полицейской службы, не мог идентифицировать лицо, решившее остаться анонимным. Комбинация защищенной анонимности и неограниченной двусторонней связи отличает систему от обычных способов направления сообщений (телефонная горячая линия, электронная почта и т. д.). Система работает как «слепой» почтовый ящик, где обе стороны могут оставлять сообщения. На сегодняшний день ею воспользовалось более чем 2 000 лиц, сообщающих о нарушениях, в Нижней Саксонии, она известна как Система мониторинга ведущих бизнес.

Источник: адаптировано из <http://www.business-keeper.com/whistleblowing-and-compliance.html>.

Похожая система была также запущена в Кении в 2006 году. Был внедрен инструмент онлайн-сообщений для устранения пробелов в государственной правовой и институциональной структуре борьбы с коррупцией в целях обеспечения адекватной юридической и фактической защиты лиц, сообщающих о нарушениях. Власти Кении сообщили, что «среднее качество сообщений, создаваемых онлайн, лучше, чем данные, полученные по другим каналам». Что касается государственных органов, система была также введена Марокканским органом по борьбе с коррупцией ICPC, Австрийским офисом уголовного преследования по экономическим преступлениям и коррупции, а также и государственной полицией Баден-Вюртемберга (Германия).

Источник: www.cmi.no/publications/file/3789-reducing-risks-of-reporting-corruption.pdf

ситуацию быстрее и может даже сдерживать дальнейшие противозаконные действия. В этом смысле сообщение информации о нарушениях должно рассматриваться скорее как инструмент эффективного управления, а не средство дестабилизации организации.

Однако при определенных обстоятельствах внутреннее сообщение информации о нарушениях может оказаться невозможным или неэффективным. В таких случаях должны быть доступны внешние каналы для направления сообщений. К ним могут относиться «регулятор» (например, аудиторы или государственный контроль), омбудсмен, агентство по борьбе с коррупцией или правоохранительные органы.

Вовлечение средств массовой информации иногда может вылиться в пустое обсуждение. Поэтому было бы разумно, чтобы направление сообщений в средства массовой информации оставалось последним средством для лица, сообщающего о нарушениях, подразумевая, что лицо, сообщающее информацию, должно обращаться к средствам массовой информации только в том случае, если другие каналы направления сообщений не могут быть использованы. Существует растущий объем судебной практики по таким случаям, например, дела, рассматриваемые Европейским судом по правам человека в соответствии со статьей 10 Европейской Конвенции по правам человека¹⁶.

11.3.2 Конфиденциальность и анонимность

Прежде всего, защита лица, сообщающего о нарушениях, влечет за собой защиту его личности посредством конфиденциальности. В этом случае лицо, представляющее сообщение, раскрывает информацию при условии, что его личность не может быть передана огласке без предварительного согласия, даже если в конечном счете может потребоваться обнародовать ее в ходе любого судебного разбирательства, что, в свою очередь, на поздней стадии может вызвать необходимость защиты свидетеля. Конфиденциальность отличается от анонимности. Если сигнал анонимный, лицо, сообщающее информацию о нарушениях, не раскрывает свою личность при сообщении о коррупции или других формах неправомерного поведения. В определенных обстоятельствах такой подход может оказаться полезным, особенно когда органы, принимающие жалобы, считаются недостаточно независимыми или когда физическое благополучие находится под угрозой. Недостатки анонимных сообщений заключаются в том, что он может увеличить риск необоснованных, злонамеренных и ложных сообщений. Лицо, представляющее сообщение, не может быть защищено, поскольку личность человека остается неизвестной, следственные службы не могут запрашивать у него или нее разъяснения, или дополнительную информацию, а сигнализирующий не может получать отзывы о ходе поднятой проблемы. Кроме того, анонимность не

¹⁶ См.: УНП ООН, Справочник по надлежащей практике защиты лиц, сообщающих информацию о фактах коррупции, 2015, стр. 41 и далее

защищает от преследований на более позднем этапе, так как обстоятельства раскрытия информации часто позволяют выявить след определенного круга лиц.

11.3.3 Бремя доказывания отсутствия преследований

Чтобы избежать связанных с работой преследований после публичных сообщений, необходимо в законах о лицах, сообщающих информацию о нарушениях, переложить бремя доказывания отсутствия преследований на работодателя. Это связано с тем, что работник может столкнуться с трудностями в доказывании, что меры преследования были приняты именно по причине того, что он / она подал сигнал. Поэтому рекомендуется, чтобы мера, принятая работодателем, считалась преследованием, если работодатель не может доказать, что она была бы принята в любом случае (даже если бы не было сообщения). Например, в латвийском (трудовом) законодательстве применяется именно такой подход.

11.3.4 Ложные обвинения

Другая проблема - защита прав и репутации человека от злонамеренных обвинений. Поэтому законодательство должно включать четкие правила, препятствующие ложным утверждениям и восстанавливать любой ущерб, который они могут причинить. Однако регулярно используются законы о клевете, чтобы заставить замолчать тех, кто осмеливается высказываться. Следовательно, необходимо разумно сбалансировать права человека, репутации которого может быть нанесен вред путем ложных обвинений, и защиту лица, сообщающего информацию о нарушениях.

11.3.5 Вознаграждение

Культуру сообщения информации о нарушениях можно поощрять на основе этических аргументов, а именно, что это гражданский долг. Тем не менее, может также рассматриваться финансовое вознаграждение. Самая известная система вознаграждения — это, содержащиеся в Законе Соединенных Штатов о неправомерных претензиях, который относится к 1863 году, нормы о механизме *qui tam*. Соответствующие положения позволяют гражданам с доказательствами мошенничества в отношении государственных контрактов возбуждать иск от имени государства в целях возврата похищенных средств. В качестве компенса-

ции за риск и расходы, связанные с подачей *qui tam* иска, лицо, сообщающее информацию, может получить часть возвращенных средств, обычно от 15 до 30 процентов от общей суммы. Тем не менее, существуют риски, связанные механизмом *qui tam*, в частности, например, лицо, сообщающее информацию, может не сообщить о мошенничестве сразу в надежде увеличить свою возможную награду.

Акт о реформе Уолл-стрит Додда-Фрэнка и о защите потребителей¹⁷ 2010 г., принятый в ходе недавнего финансового кризиса, добавили новые положения, побуждающие к действию лиц, сообщающих информацию о нарушениях. В частности, это позволило Комиссии по ценным бумагам и биржам США создать программу, которая поощряет людей сообщать о нарушениях с ценными бумагами. Комиссия администрирует систему вознаграждений, которая позволяет сотрудникам, сообщающим о нарушениях, из любой точки земного шара претендовать на вознаграждение, если Комиссия штрафует работодателя на 1 миллион долларов США или более. Сотрудники могут претендовать на награду, даже если они подали внутреннее сообщение¹⁸. Связывание сообщения информации о нарушениях с вознаграждением влечет риск того, что будут сделаны ложные обвинения с целью получения вознаграждения, или, как отмечалось ранее, что могут появляться ненадлежащие мотивы отложить сообщение о подозрениях в коррупции, когда могут иметься надежды что объем коррупции, а следовательно и вознаграждения, могут возрасти.

Хотя вознаграждение может оказаться эффективным средством поощрения сообщений информации о нарушениях, их следует применять с большой осторожностью. В случаях, когда обязанность сообщать о нарушениях определена в рамках трудового договора или кодекса поведения, вознаграждение не требуется.

11.4 Неправительственные инициативы

Ранее упомянутая НПО «Обеспокоенность общественности на рабочем месте» в Соединенном Королевстве не только выступает за введение законодательства о сообщении информации о нарушениях в стране, но также участвует в разработке действующего законодательства. Другие НПО, такие как Трансперенси Интернешнл, также активно работают в направлении защиты лиц, сообщающих информа-

¹⁷ Доступно по адресу: www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf
¹⁸ См: www.sec.gov/whistleblower

цию о фактах коррупции, например, разрабатывая руководства и принципы для законодательства и политики в отношении лиц, сообщающих о нарушениях. В 2009 году Трансперенси Интернешнл опубликовала региональный отчет¹⁹ о структуре сообщения информации о фактах коррупции в 10 европейских странах (Болгария, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Румыния и Словакия). В отчете были выявлены «слабые стороны, возможности и отправные точки для внедрения более сильных и эффективных механизмов сообщения информации в этих странах»²⁰, что привело к разработке принципов сообщения информации о фактах коррупции в целях оказания помощи государствам: *Рекомендуемый проект принципов законодательства об сообщении информации о фактах коррупции*²¹ и *Политическая позиция № 1/2010: «Сообщение информации о фактах коррупции: эффективный инструмент борьбы с коррупцией»*²², излагают минимальные требования к регулированию сообщения информации о нарушениях, такие, как необходимость наличия специального законодательства, а не фрагментированного правового подхода. Кроме того, некоторые отделы Трансперенси Интернешнл установили телефоны доверия для сообщения о подозрениях. В 2013 году Трансперенси Интернешнл опубликовала доклад «Международные принципы защиты лиц, сообщающих о нарушениях», который «будет обновляться и дорабатываться по мере продолжения работы с законодательством и практикой»²³.

11.5 Выводы и рекомендации

Обобщая уроки, рассмотренные в этой главе, можно выделить следующие ключевые моменты, выявленные в Политическом положении № 1/2010 Трансперенси Интернешнл о сообщении информации о фактах коррупции, которые могут служить полезным обобщением по рассматриваемому вопросу:

- Наиболее эффективной является единая, всеобъемлющая правовая база, охватывающая публичный, частный и некоммерческий секторы;
- Необходимо обеспечить применение норм на

практике;

- Необходимо гарантировать безопасность лица, сообщающего о фактах коррупции;
- Направление внутренних и внешних сообщений должно быть защищено, а конфиденциальность обеспечена;
- В организациях необходима сильная и прозрачная внутренняя политика и каналы для создания благоприятных условий для честного сообщения информации о нарушениях;
- Необходимо проводить беспристрастные и ответственные расследования;
- Необходимо обеспечить надлежащую коммуникацию и консультации с персоналом в отношении политики организации касательно сообщений о нарушениях;
- Необходима общественная поддержка для содействия сообщениям о нарушениях;
- Необходимо собирать и публиковать данные преимуществ для общества от сообщений о нарушениях; а также
- Необходима надлежащая общественная и правовая среда, обеспечивающая свободу выражения мнений, доступ к информации и существование независимых средств массовой информации.

В целом наличие всеобъемлющей структуры, состоящей из стратегии, законодательства и институтов для получения и расследования сообщений о предполагаемых коррупционных деяниях, а также ответных преследований, имеет важное значение для обеспечения раскрытия информации и защиты лиц, сообщающих о нарушениях, от потенциального ущерба. Крайне важно также, чтобы такая структура была подкреплена мероприятиями по повышению информированности и обучению для всех участников. Тем не менее, помимо этих структур важно помнить, что без надлежащего руководства внутри организаций по этому вопросу любая стратегия сообщения информации о нарушениях, закон или институт обречено на провал, в связи с тем, что во многих культурах и обществах по-прежнему неохотно принимается понятие сообщения о противоправных действиях. Руководство должно ясно и убежденно объяснить, что «выражение опасений (сообщение информации о нарушениях) приемлемо и даже поощряется». Сообщение информации о нарушениях должно рассматриваться как эффективный инструмент управления и механизм раннего предупреждения, который помогает защитить общественность от ненадлежащего использования публичных средств, а также сотрудников и акционеров от финансового и иного ущерба.

19 См.: Трансперенси Интернешнл, *Альтернатива молчанию: Защита лиц, сообщающих информацию в 10 европейских государствах*, 2009; доступно по адресу: www.transparency.org/whatwedo/pub/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries

20 Там же, стр. 3

21 Доступно по адресу: www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf

22 Доступно по адресу: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2010_whistleblowing_an_effective_tool_in_the_fight_against_corruption

23 Доступно по адресу: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

Библиография

1. Council of Europe, *Civil Law Convention on Corruption* and related documents, 1999 [website]. Available from <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/174.htm>
2. Council of Europe, , *Criminal Law Convention on Corruption* and related documents, 1999 [website]. Available from <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>
3. Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers*, 2014, [website]. Available from www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/protecting_whistleblowers_EN.asp
4. European Commission, *Guidelines on Whistleblowing*, 2012 [pdf]. Available from <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/EU%20guidelines%20-%20Whistleblowing.pdf>
5. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, G20 Anti-Corruption Action Plan, Protection of Whistleblowers, 2012 [pdf]. Available from <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>
6. Transparency International, *Recommended draft principles for whistleblowing legislation*, 2009 [pdf]. Available from www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf
7. Transparency International, *Policy Position No1/2010: Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption*, 2010 [website]. Available from http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2010_whistleblowing_an_effective_tool_in_the_fight_again
8. Transparency International, *International Principles for Whistleblower Protection, Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest*, 2013 [website]. Available from http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation
9. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons*, 2015. Available from http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf
10. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, 2015. Available from http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session6/15-03457_ebook.pdf

ГЛАВА 12

Участие гражданского общества

СОДЕРЖАНИЕ

12.1	Определение гражданского общества	156
12.2	Роль гражданского общества и научных кругов в борьбе с коррупцией	157
12.3	Международные движущие силы	160
12.4	Инструментарий по борьбе с коррупцией	160
12.5	Региональные и международные инициативы	161
12.6	Выводы	162
	Библиография	163
<i>Вставка 12.1</i>	<i>Французская ассоциация Шерпа (Sherpa)</i>	<i>158</i>
<i>Вставка 12.2</i>	<i>Центр изучения демократии: первопроходец борьбы с коррупцией в Болгарии</i>	<i>159</i>
<i>Вставка 12.3</i>	<i>Инициативы Совета Европы по гражданскому обществу</i>	<i>159</i>
<i>Таблица 12.1</i>	<i>Обзор положений трех ключевых международных конвенций о прозрачности и участии гражданского общества</i>	<i>157</i>

Глава 12

Участие гражданского общества

Борьба с коррупцией - многогранная и многопрофильная деятельность, которая включает не только множество государственных учреждений, но также в значительной степени основывается на обществе в целом. В борьбе с коррупцией общество в основном представлено через ряд негосударственных субъектов, хотя приверженность и поведение каждого отдельного члена общества одинаково важны. Негосударственные субъекты включают, в частности, организации гражданского общества (ОГРО), научные круги, частный сектор и средства массовой информации.

Негосударственные субъекты играют ключевую роль в повышении осведомленности общества по вопросам, связанным с коррупцией, что, в свою очередь, может помочь повысить требовательность общества к усилиям по борьбе с коррупцией и стимулировать общественный контроль над реализованными проектами и достигнутым прогрессом. Кроме того, гражданское общество играет активную роль в трехсторонних партнерских отношениях с правительством и частным сектором и сотрудничает с государственными структурами в разработке и осуществлении программ борьбы с коррупцией, в том числе в качестве социального монитора. Другие мероприятия включают проведение фокус-встреч и инициирование дебатов для выработки нового мышления на низовых уровнях, предоставление помощи и консультаций гражданам (например, лицам, сообщающим о фактах коррупции), разработка руководств и рекомендаций по осуществлению политики, проведение разнообразных мониторинговых мероприятий и участие в законотворческой деятельности.

Эти роли гражданского общества, неправительственных организаций (НПО) и научных кругов в борьбе с коррупцией более подробно рассматриваются в этой главе.



Плакат, подготовленный в рамках антикоррупционной кампании по информированию общественности под лозунгом «Покажи лицо коррупции», организованной Присутствием ОБСЕ в Албании и Национальным координатором по борьбе с коррупцией, Тирана, декабрь 2015 г.

12.1 Определение гражданского общества

Движение гражданского общества против коррупции получило значительный толчок в начале 1990-х годов, с созданием международной антикоррупционной неправительственной коалиции Трансперенси Интернешнл, которая сегодня поддерживает национальные отделения во многих государствах-участниках ОБСЕ и в более чем 100 странах мира¹. Сегодня специализированные неправительственные антикоррупционные организации работают в самых различных областях борьбы с коррупцией; они все чаще объединяются и тесно сотрудничают с ОГРО в смежных областях, таких как права человека и охрана окружающей среды.

Существуют различные определения гражданского общества. В широком смысле оно может быть определено как совокупность негосударственных субъектов с общими интересами. Согласно определению Всемирного банка, термин «гражданское общество» [используется] для обозначения широкого круга негосударственных и некоммерческих организаций, которые присутствуют в общественной жизни, выражая интересы и ценности своих членов или иных лиц, ис-

¹ См.: www.transparency.org/whoweare/organisation/our_chapters

Таблица 12.1 Обзор положений трех ключевых международных конвенций о прозрачности и участии гражданского общества

Название группы по обзору	Участие гражданского общества	Публикация отчетов / результатов
Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом (Конвенция ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок)	Да (гражданское общество и частный сектор), особенно во время страновых визитов обозревающих экспертов	Да: отчет и рекомендации, публикуются после его принятия Рабочей группой по подкупу «на основе консенсуса -1» (т. е. согласие заинтересованной страны не требуется)
Группа по обзору хода осуществления (Конвенция ООН против коррупции) ⁴	Поощряется добровольное участие ОГРО в процессе самооценки и страновых визитах; брифинги ОГРО в рамках сессий Конференции государств-участников КООНПК	Да, частично: публикуется резюме; Публикация полного отчета добровольная ⁵
ГРЕКО (Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой и уголовной ответственности за коррупцию, Протокол к Конвенции об уголовной ответственности и три других документа «мягкого права»)	Да (НПО, средства массовой информации, научные круги, частный сектор), особенно во время страновых визитов обозревающих экспертов и при подготовке к оценочному раунду	Отчеты о соблюдении публикуются с рекомендациями, при условии согласия стран, в отношении которых проводится обзор; то же для рассмотрения докладов о соблюдении (в которых рассматриваются последующие действия по рекомендациям, содержащимся в оценочных докладах)

ходя из этических, культурных, политических, научных, религиозных или филантропических соображений. ОГРО в этой связи относится к широкому кругу организаций - общественные группы, неправительственные организации (НПО), профсоюзы, группы коренного населения, благотворительные организации, религиозные организации, профессиональные ассоциации и фонды² - определение, широко используемое Трансперенси Интернешнл³.

12.2. Роль гражданского общества и научных кругов в борьбе с коррупцией

Хорошо развитое гражданское общество представляет широкий спектр интересов, обеспечивая подход к проблеме борьбы с коррупцией с разных точек зрения. Мероприятия по борьбе с коррупцией, в которых могут принять участие негосударственные субъекты, в частности ОГРО и научные круги, многочисленны. Таковыми являются, к примеру:

– Повышение осведомленности, общественное

образование и профессиональная подготовка:

Традиционная область вмешательства гражданского общества - это повышение осведомленности и поощрение публичных дебатов о коррупции и борьбе с коррупцией. Обучение общественности борьбе с коррупцией проводится с помощью ряда НПО и научных кругов. Средства массовой информации также играют важную роль в этих усилиях, сообщая не только о случаях коррупции, но также об антикоррупционных мероприятиях, правах и обязанностях граждан в этом отношении.

- **Мониторинг деятельности правительства, повышение прозрачности деятельности правительства и подотчетности правительства:** Основной деятельностью гражданского общества является контроль над деятельностью правительства, связанной с предупреждением коррупции в подверженных коррупции областях (таких как, например, публичные закупки), а также по проведению антикоррупционной реформы. Гражданское общество также способствует продвижению таких инициатив как электронное управление, которое поощряют участие граждан в процессе принятия решений и обеспечивают большую подотчетность, прозрачность и эффективность деятельности правительства.

² См.: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~menuPK:244752~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>

³ Pope, J., TI Source Book: Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, 2000, Berlin, Transparency International, p. 130.

⁴ См.: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html>

⁵ Для получения последних статистических данных о контрольных перечнях вопросов для самооценки, резюме и страновых отчетах, см.: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html>

Вставка 12.1 Французская ассоциация Шерпа (Sherpa)

Шерпа - это некоммерческая организация, базирующаяся в Париже, которая занимается вопросами справедливого и устойчивого развития, защиты и отстаивая права жертв экономических преступлений. Ассоциация объединяет международных юристов и работает в тесном сотрудничестве с организациями гражданского общества со всего мира. В качестве юридического аналитического центра Шерпа предлагает внести изменения в закон, а затем проводит информационно-просветительские кампании на национальном и международном уровнях в целях содействия совершенствованию регулирования, уделяя особое внимание регулированию

транснациональных финансовых потоков и коммерческой деятельности. Наиболее заметным среди всего спектра ее мероприятий являются кампании, целью которых является создание законных средств для пострадавших народов для взыскания и возврата из иностранных юрисдикций, полученных нечестным путем доходов. Эти кампании основаны на признании того, что в некоторых странах именно правящая элита обкрадывает страну, поэтому она не заинтересована в сотрудничестве с иностранными юрисдикциями в целях возвращения активов, которые они сами украли.

Адаптировано: <http://www.asso-sherpa.org/home>

- Контроль над финансированием политических партий и избирательными процессами: из-за их особой уязвимости перед коррупцией избирательные вопросы часто становятся приоритетом антикоррупционных мероприятий.
- Контроль над осуществлением международных документов по борьбе с коррупцией: Одной из самых известных инициатив в этой области является Коалиция КООНПК, глобальная сеть, включающая 370 ОГРО представляющих более чем 100 стран. С 2006 года Коалиция активно продвигает ратификацию и мониторинг КООНПК на международном, региональном и национальном уровнях⁶. Коалиция участвовала в деятельности Конференции государств-участников КООНПК в качестве неправительственной организации в соответствии с Правилами процедуры (Правило 17 (2)) и выступает за обеспечение активного и эффективного участия ОГРО в процессе обзора КООНПК. УНП ООН и другие заинтересованные стороны настоятельно поощряют участие гражданского общества в рамках страновых визитов в ходе официального процесса обзора КООНПК, хотя это является доброй волей со стороны государств-участников КООНПК. Опыт показывает, что большинство стран включали встречи с ОГРО в повестку дня странового визита, предоставляя гражданскому обществу возможность встретиться и обсудить рассматриваемые вопросы с правительственными экспертами из государств-участников, проводящих обзор.

Независимые отчеты КООНПК, которые публикуют ОГРО, представляют собой полезное информационное приложение, обеспечивающее голос гражданского общества. В этих отчетах ОГРО представляют свою

собственную оценку соблюдения КООНПК конкретной страной; эти доклады размещены на веб-сайте коалиции КООНПК. Другим недавним примером участия ОГРО в мероприятиях по мониторингу является исследование «национальной системы честности и неподкупности» в 25 европейских странах⁷, проведенное организацией Трансперенси Интернешнл в рамках подготовки периодических докладов механизма мониторинга ЕС.

- **Мониторинг и выявление актов коррупции: Гражданское общество, включая средства массовой информации, играет ключевую роль в раскрытии случаев коррупции, что важно для повышения осведомленности общественности о масштабах и конкретных случаях коррупции.** Такого рода раскрытие информации оказывает давление на правоохранительные органы с целью расследования и уголовного преследования известных дел, а также на правительство с целью активизации его решительности в выступлении против коррупции. Интересным примером участия гражданского общества в оказании давления на правоохранительные органы для расследования и судебного преследования дел о коррупции является французская неправительственная организация «Шерпа» (см. вставку 12.1).
- **Исследовательский и информационный центр: гражданское общество, и, в частности, научные круги, играют важную роль в проведении долгосрочных исследований и создании информационных и познавательных продуктов для общественного потребления.** Так, например, Трансперенси Интернешнл регулярно публикует исследования «прозрачности корпоративной отчетности по целому ряду мер по борьбе с корруп-

⁶ Полный список участников ОГРО доступен по адресу: www.uncscoalition.org/about-us/members-list

⁷ Доклады доступны по адресу: www.transparency.org/enis

Вставка 12.2 Центр изучения демократии: первопроходец борьбы с коррупцией в Болгарии

Центр изучения демократии (CSD) был основан в 1989 году как неправительственная, внепартийная организация, целью которой является содействие созданию демократических институтов и определение повестки дня формирующегося гражданского общества в Болгарии путем создания связей между знаниями и выработкой политики.

Работа Центра направленная на борьбу с коррупцией признана как конструктивное независимое партнерство с болгарским правительством и Европейской комиссией в этой сфере. Его нацеленность на расширение гражданского контроля за государственным управлением посредством осуществления конкретных, измеримых, ориентированных на результат действий побудила его партнеров определить роль Центра как «зубастого мозгового центра», который играет ключевую роль в

критическом анализе антикоррупционной реформы, а также в партнерстве с соответствующими участниками.

В 1998 году Центр выступил инициатором первой антикоррупционной программы в стране. Он создал государственно-частную коалицию, состоящую из НПО и политиков, ориентированных на реформы, которые подготовили «Чистое будущее» - план действий по борьбе с коррупцией для Болгарии. Коалиция разработала *систему мониторинга коррупции* (СМК), включая отчет об оценке коррупции, направленный на ежегодную оценку коррупционных рисков и прогресса в борьбе с коррупцией в стране. СМК был включен в Инструментарий ООН по борьбе с коррупцией как лучшая национальная система мониторинга коррупции.

Источник: Centre for the Study of Democracy, www.csd.bg

Вставка 12.3 Инициативы Совета Европы по гражданскому обществу

Совет Европы разработал ряд инициатив гражданского общества для улучшения отношений между НПО и правительствами государств-членов. В России, например, реализована Программа рамочного сотрудничества «Укрепление гражданского общества и гражданского участия в Российской Федерации»: международные НПО работали с местными организациями гражданского общества в целях укрепления сотрудничества между НПО и государственными органами, направленную на

содействие укреплению роли гражданского общества в общественной жизни и разработке политики. Кроме того, Совет Европы и Европейский союз оказали помощь в создании Сети руководителей гражданского общества в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине. Они призваны побудить лидеров гражданского общества выступать за демократическую политику и продвигать европейские стандарты по демократии.

цией среди 105 крупнейших транснациональных компаний, чьи акции котируются на бирже, и стоимость которых превышает 11 триллионов долларов США⁸. Растет число стран, где академические учреждения посвящают исследовательскую и преподавательскую деятельность борьбе с коррупцией; юристы и политологи со всего региона ОБСЕ способствуют лучшему пониманию причин и последствий, а также средств защиты от коррупции. Растущая база знаний становится все более доступной через конкретные платформы, такие как Академическая инициатива по борьбе с коррупцией, которая поощряет университеты уделять внимание этому предмету и оценивать его с разных тематических ракурсов⁹. В 2012 году стартовал крупный многоцентровой исследовательский проект «Еще раз об антикоррупционных стратегиях: глобальные тенденции и европейские ответы на угрозу корруп-

ции», объединивший 20 исследовательских групп из 15 стран ЕС, который будет действовать до 2017 года¹⁰.

- **Участие в процессах разработки законодательства или политики:** как упомянуто в главе 11 о защите лиц, сообщающих о нарушениях (см. вставку 11.1), к неправительственной организации «Обеспокоенность общественности на рабочем месте», которая занимается защитой лиц, сообщающих о нарушениях, после успешной информационно-пропагандистской деятельности в 1990-х годах обратилось британское правительство с просьбой помочь в разработке законопроекта, защищающего лиц, сообщающих о нарушениях. Другим примером участия субъектов гражданского общества в содействии разработке предложений и в мониторинге законодательных процессов, а также в осуществлении новых законов и правил является работа венгерского отделения Трансперенси Интернешнл.

8 Трансперенси Интернешнл, Прозрачность в корпоративной отчетности: оценка крупнейших компаний мира, 2012. Доступно по адресу: www.transparency.org/whatwedo/pub/transparency_in_corporate_reporting_assessing_the_worlds_largest_companies

9 См.: <http://www.track.unodc.org/Education/Pages/ACAD.aspx>

10 Для получения дополнительной информации см.: <http://anticorpp.eu/project/overview/>

Отделение провело прослеживание нового закона о финансировании избирательных кампаний, вступившего в силу в начале 2014 года. Был создан веб-сайт, посвященный мониторингу расходов кампаний (kermutatas.hu)¹¹. Гражданское общество все более активно участвует в разработке официальной антикоррупционной политики и стратегий во многих странах.

12.3 Международные движущие силы

Эффективное участие гражданского общества в усилиях по борьбе с коррупцией посредством любого из вышеупомянутых мероприятий может осуществляться только в том случае, если гарантируются определенные основные права, а именно: свобода выражения мнений и свобода ассоциаций и собраний. Эти права закреплены и защищены рядом международных документов, включая Европейскую конвенцию о правах человека (1950 г.)¹², документ Копенгагенского совещания по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1990 год)¹³ и Хартию основных прав Европейского союза (2000 год)¹⁴. Возможность ОГРО принимать меры против коррупции сильно затрудняется, если эти права каким-то образом ограничены. Примеры того, как ограничение прав может вмешиваться в деятельность ОГРО, включают, например, существование неоправданно обременительных и длительных процессов регистрации для НПО.

На международном уровне статья 13 КООНПК утверждает, что каждое Государство-участник «принимает надлежащие меры[...] для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз»¹⁵.

Статья 10 КООНПК, которая касается публичной отчетности в контексте предупреждения коррупции, требует от государств-участников принять меры, направленные на повышение прозрачности публичной администрации, в частности на принятие «процедур или правил, позволяющих населению получать [...] информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации [...]».

12.4 Инструментарий по борьбе с коррупцией

Был разработан ряд инструментов для борьбы с коррупцией, призванных помочь гражданскому обществу и, в частности, НПО, в борьбе с коррупцией. *Инструментарий ООН по борьбе с коррупцией*¹⁶ 2004 года - это документ, разработанный УНП ООН, который предполагался всеобъемлющим; он включает изучение роли, которую НПО могут играть в борьбе с коррупцией. В нем подчеркивается, что в области борьбы с коррупцией «Политика и практические меры, скорее всего, будут успешными, если они будут пользоваться полной поддержкой и участием гражданского общества, которое будет «владеть» ими. В конечном итоге хорошо развитое и осведомленное гражданское общество обладает потенциалом для мониторинга деятельности по борьбе с коррупцией, выявления и сдерживания коррупционных практик и, в случае успешных мер, убедительно доказывает, что институты не являются коррумпированными»¹⁷. В Инструменте № 20, например, изложены основные положения программы повышения осведомленности и ее желаемого воздействия; Инструмент № 22 объясняет концепцию советов общественного контроля, состоящих из специализированных НПО, работающих бок о бок с представителями правительства; Инструмент № 24 охватывает концепцию гражданских хартий, предоставляя пример Соединенного Королевства и т.д.¹⁸.

Инструментарий для борцов с коррупцией Трансперенси Интернешнл¹⁹ представляет практический опыт гражданского общества из ряда стран Европы, Южной Америки и Азии, включая Ближний Восток. Примеры такого опыта включают истории о вещании посредством радио сообщений о борьбе с

11 Для получения дополнительной информации о деятельности венгерского отделения Трансперенси Интернешнл, см.: http://www.transparency.hu/WHAT_WE_DO

12 См.: статьи 10 и 11 Европейской Конвенции по правам человека, доступно по адресу: https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/Convention_ENG.pdf

13 Доступно по адресу: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

14 Европейский Союз, Хартия основных прав Европейского Союза (2000/С 364/01), Статьи 11 и 12.

15 Доступно по адресу: www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

16 См.: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020658.pdf>

17 Там же, Глава 1, Введение, параграф 10.

18 Там же, стр. 58-60.

19 Трансперенси Интернешнл, *Инструментарий борцов с коррупцией: опыт гражданского общества и новые стратегии*, 2002 г. доступно по адресу: http://archive.transparency.org/tools/e_toolkit/corruption_fighters_toolkit_2002

коррупцией в Бразилии, обеспечение прозрачности в составлении бюджетов и государственных закупок на местном уровне в Сербии, подготовку руководства для помощи гражданам в процессе получения разрешений на строительство в Ливане, разработанную в Казахстане программу повышения стандартов в судебной системе, а также мониторинга и создания базы данных об институциональных и географических аспектах коррупции в Литве.

«Справочник борцов против коррупции для НПО» Ричарда Холлоуея²⁰ адресован НПО и фокусируется на том, как НПО могут использовать мониторинг и пропаганду в контексте своей антикоррупционной деятельности. Автор отмечает, что «для НПО коррупция - это не просто реорганизация правительства, чтобы оно действовало более эффективно...- они рассматривают коррупцию как социальную злокачественную опухоль, которая разоряет бедняков и ущемляет их права, повышает социальную и экономическую поляриность, разрушает социальную структуру, наносит ущерб демократии и узаконивает неравенства и противозаконные действия. НПО имеют глубокие знания о проблемах и вызовах различных секторов, в которых они работают, и, в частности, тех секторов и процессов, которые подвержены коррупции»²¹. Справочник фокусируется на двух ключевых инструментах работы НПО - мониторинге и просветительстве, а также инструментах управления проектами.

12.5 Региональные и международные инициативы

Помимо международных документов, региональные организации разработали инициативы и программы, способствующие участию гражданского общества и вовлечению негосударственных субъектов. Например, ОЭСР на протяжении более чем десяти лет выступала за расширение прав и возможностей гражданского общества и за включение частных лиц в борьбу с коррупцией. Начало этой политики было отмечено в 1999 году антикоррупционной инициативой для Азиатско-Тихоокеанского региона под совместным руководством Азиатского Банка развития и ОЭСР. Инициативу продолжил План действий по борьбе с коррупцией для Азиатско-Тихоокеанского региона 2001 года, который четко обозначил один из трех его компонентов (компонент 3) - «поддержка актив-

ного участия общественности»²². Кроме того, Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии активно привлекает гражданское общество к своей деятельности, в частности, в рамках программы независимого обзора в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 2003 года. Методология третьего раунда мониторинга предусматривает участие неправительственных партнеров наравне с правительствами рассматриваемых стран. Они могут предоставлять ответы и комментарии к вопроснику мониторинга и проекту отчета, а также участвовать в страновых визитах и обсуждении отчетов²³.

Всемирный банк непосредственно финансировал организации гражданского общества (ОГРО), работающие в области надлежащего управления и борьбы с коррупцией через свой Фонд гражданского общества (ранее - Программа малых грантов). Он действовал во многих государствах-участниках ОБСЕ, а гранты выделялись ОГРО в Армении, Хорватии, Грузии, Сербии, Республике Северная Македония и Турции (наряду с другими странами). В 2012 году эта программа была заменена Глобальным партнерством в интересах социальной ответственности²⁴. Партнерство представляет собой глобальную коалицию с участием многих заинтересованных сторон, целью которой является повышение уровня подотчетности на страновом уровне. Он оказывает поддержку ОГРО в развивающихся странах, которые работают со своими правительствами для повышения прозрачности и подотчетности.

ОБСЕ также предприняла ряд программ и мероприятий, направленных на расширение участия гражданского общества в усилиях по надлежащему управлению и борьбе с коррупцией в Юго-Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии, помимо поддержки выполнения соответствующих обязательств КООНПК. На Дублинской конференции министров государства-участники ОБСЕ вновь заявили о своей поддержке Организации в том, чтобы «продолжать укреплять диалог и сотрудничество между правительствами, гражданским обществом и частным сектором в целях поддержки предпринимаемых в государствах-участниках усилий по утверждению надлежащего управления, включая борьбу с коррупцией»²⁵.

22 См.: <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/anti-corruptionactionplanforasiaandthepacific.htm>

23 Дополнительная информация может быть получена по адресу: www.oecd.org/corruption/acp

24 Для получения дополнительной информации см.: <http://www.thegpsa.org/sa/>

25 См.: Декларация об утверждении надлежащего управления и борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма, часть 3. (МС.ДОС / 2/12). Дополнительные документы, поддерживающие участие гражданского общества в борьбе с коррупцией, включают Документ о стратегии ОБСЕ по экономическому и экологическому измерению МС (11) / JOUR / 2) и Стамбульскую хартию европейской безопасности (SUM.DOC / 1/99). Доступно по адресу: <http://www.osce.org/>

20 Holloway, Richard, NGO Corruption Fighters' Resource Book - How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption. 2006; не опубликовано, доступно по адресу: <http://www.richardholloway.org/wp-content/uploads/2014/04/NGOCorruption-Fighters-Resource-Book.-Impact-pdf.pdf>

21 Там же, стр 12.

Недавно группа государств создала Партнерство «Открытое правительство», международную инициативу, направленную на повышение прозрачности, быстроты реагирования, подотчетности и эффективности правительств, и расширение участия гражданского общества. Один из основных компонентов этой инициативы направлен на поддержку гражданского участия в принятии решений и разработке политики, включая «механизмы, позволяющие наладить более тесное сотрудничество между правительствами и организациями гражданского общества и предприятиями»²⁶.

12.6 Выводы

ОГрО и научные круги играют ключевую роль в предупреждении коррупции и борьбе с ней наряду с другими негосударственными субъектами, такими как частный сектор и средства массовой информации. Их функции многообразны. Традиционно ОГрО и научные круги особенно активно участвуют в образовании и повышении осведомленности. Академические круги играют особенно важную роль в формировании знаний и содействии созданию культуры борьбы с коррупцией путем введения курсов по борьбе с коррупцией и этических норм в учебные программы.

Также была широко признана роль ОГрО в качестве контролирующего и надзорного органа, как в формальных соглашениях, так и в неофициальном порядке. Совместно со средствами массовой информации, ОГрО часто играют критическую роль в мониторинге деятельности правительства и государственного управления, и в этом контексте также в разоблачении случаев коррупции. Кроме того, как местные, так и международные ОГрО вносят большой вклад в привлечение правительств к ответственности перед международной и внутренней политикой и законодательными обязательствами, например, в контексте контроля за осуществлением Конвенции ООН против коррупции.

Наконец, растет число стран, где правительства признают гражданское общество в качестве наиболее эффективного союзника в формировании антикоррупционных коалиций и формируют партнерские отношения с ОГрО и научными кругами для осуществления различных мероприятий, начиная от повышения информированности до законодательных процессов, разработки, формирования политики и мониторинга реализации антикоррупционных стратегий. Вместе

с тем, во всех этих видах деятельности гражданское общество и ОГрО в целом сталкиваются с рядом проблем, в частности в сфере их политической и финансовой независимости, а также их способности участвовать в долгосрочной стратегической работе.

В целом, однако, следует отметить, что во всем регионе ОБСЕ гражданское общество играет все более важную и весьма разнородную роль в борьбе с коррупцией и, несмотря на значительное противостояние со стороны заинтересованных групп, им удалось повысить свой авторитет и уровень участия в этом начинании.

²⁶ Партнерство «Открытое правительство». Декларация Открытого правительства, 2011, доступно по адресу: www.opengovpartnership.org/open-government-declaration

Библиография

1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2003, *Fighting Corruption: What Role for Civil Society? The Experience of the OECD* [pdf]. Available from <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/19567549.pdf>
2. Transparency International (TI), 2002, *Corruption Fighters' Toolkit: Civil Society Experiences and Emerging Strategies* [website]. Available from http://archive.transparency.org/tools/e_toolkit/corruption_fighters_tool_kit_2002
3. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2004, The Global Programme against Corruption, *UN Anti-Corruption Toolkit*, 3rd edition, Vienna [pdf]. Available from http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf
4. Holloway, Richard, 2006, *NGO Corruption Fighters' Resource Book - How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption*, unpublished [pdf]. Available from <http://www.richardholloway.org/wp-content/uploads/2014/04/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book.-Impact-pdf.pdf>

ГЛАВА 13

Инициативы в частном секторе

СОДЕРЖАНИЕ

13.1	Межправительственные договоры и инициативы по борьбе с коррупцией	166
13.2	Меры, предпринимаемые частным сектором по борьбе с подкупом	170
13.2.1	Внутренние программы соблюдения	171
13.2.2	Коллективные действия против коррупции: бизнес и многосторонние инициативы	172
13.3	Выводы	174
	Библиография	175
<i>Вставка 13.1</i>	<i>Борьба с коррупцией в секторе международного транспорта: Глобальная антикоррупционная инициатива (ГАКИ).</i>	168
<i>Вставка 13.2</i>	<i>Министерство труда и социальной защиты населения России: рекомендации о мерах противодействия коррупции</i>	171
<i>Вставка 13.3</i>	<i>Глобальные межотраслевые коллективные действия: Всемирный экономический форум, инициатива “Партнерство против коррупции” (ИППК)</i>	173
<i>Вставка 13.4</i>	<i>Деловой антикоррупционный портал</i>	173
<i>Вставка 13.5</i>	<i>Антикоррупционная оговорка Международной торговой палаты (МТП)</i>	174

ГЛАВА 13

Инициативы в частном секторе

Несмотря на то, что в частном секторе существует целый ряд различных форм коррупции, таких как мошенничество или хищение, говоря о коррупции в частном секторе, мы обычно фокусируем наше внимание на двух типах:

- подкуп национального или иностранного публичного должностного лица со стороны частного сектора (так называемая частная-публичная коррупция);
- подкуп представителя одного субъекта частного сектора со стороны представителя другого частного сектора (так называемая частная-частная коррупция).

Любая коррумпированная сделка, включая вышеупомянутые формы подкупа, а также картели, дуополии и любые другие формы неформального соглашения, подрывает «честную игру», тем самым искажая конкуренцию, манипулируя усилиями по обеспечению равных условий игры и, в конечном счете, снижению эффективности рынка. Подкуп является крайне разлагающим¹, наносит ущерб экономике страны, сокращает иностранные инвестиции и подрывает потенциал экономического роста. Кроме того, подкуп искажает государственные инвестиции. Последствием этого может быть выделение государственных средств для удовлетворения частных интересов, а не для общественного блага. Например, когда подкуп оказывает влияние на инспекторов строительного объекта, это может иметь разрушительные последствия для окружающей среды или для безопасности общественной инфраструктуры. Таким образом, публичные органы заинтересованы в решении этой проблемы.

Есть также веские причины, почему борьба с коррупцией отвечает интересам частного сектора. Помимо моральных соображений за последнее десятилетие значительно увеличился риск судебных исков

против компании и ее руководства - особенно в свете потенциальных последствий подкупа для здоровья и безопасности людей или окружающей среды. В частности, это связано с распространенностью положений об уголовной ответственности юридических лиц за подкуп в национальных законодательствах и растущим объемом судебной практики привлечения высшего руководства к уголовной ответственности. Кроме того, ведущие компании по всему миру все больше понимают и считаются с репутационными (потеря доверия общественности к компании) и бизнес рисками (увеличение стоимости ведения бизнеса), связанными с коррупцией.

13.1 Межправительственные договоры и инициативы по борьбе с коррупцией

В государствах-участниках ОБСЕ особенно актуальны три основных региональных и международных документа для определения роли частного сектора в борьбе со подкупом, а именно:

- Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (1997 год)²;
- Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 год)³; и
- Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (2003 год)⁴.

Конвенция ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок требует от подписавших сторон криминализации практики подкупа иностранных

¹ По оценкам Всемирного банка, «взяточничество превратилось в индустрию стоимостью 1 триллион долларов», см. <http://live.worldbank.org/corruption-can-it-ever-be-controlled>

² См.: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

³ См.: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm>

⁴ Доступно по адресу: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

должностных лиц при осуществлении международных деловых операций и предписывает ответственность юридических лиц. Обе эти меры оказывают особенно сильное влияние на компании. Конвенцию дополняют: Рекомендация по налоговым вычетам по взяткам иностранным государственным должностным лицам (1996 год), Рекомендация Комитета содействия развитию по антикоррупционным предложениям в отношении оказания помощи на двусторонней основе при закупках (1996 год), Рекомендация ОЭСР по борьбе с подкупом и осуществлению экспортного кредитования (2006 год), Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий - Раздел VI о борьбе с подкупом (2008 год) и Рекомендация о дальнейшей борьбе со подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (2009 г.). Наконец, ОЭСР располагает углубленным механизмом экспертной оценки, который на своем нынешнем этапе проводит обзор правоприменительной практики стран, подписавших Конвенцию, в соответствии с их законодательством о подкупе иностранных должностных лиц. На данном этапе Конвенция ОЭСР ратифицирована всеми 34 странами-членами ОЭСР и 7 государствами, не являющимися членами (Аргентина, Бразилия, Болгария, Колумбия, Латвия, Россия и Южная Африка).

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию охватывает как коррупцию в публичном, так и в частном секторе, а также широкий спектр правонарушений, имеющих отношение к частному сектору, таких как подкуп внутри страны и за рубежом, отмывание денег и финансовые преступления. Статьи 7 и 8 Конвенции требуют установить уголовную ответственность за коррупционные действия “в ходе осуществления коммерческой деятельности (...) лицами, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве.” Эти статьи устанавливают параллель с правонарушениями, связанными с подкупом в публичном секторе в том, что они рассматривают активные и пассивные формы преступного поведения в качестве отдельных правонарушений в соответствии с той же логикой отзеркаливания: элементы обещания, предложения и предоставления; требования, получения или принятия предложения или обещания (неправомерного преимущества) такие же. Они также охватывают ситуации, связанные с посредником («прямо или косвенно»). Кроме того, составители Конвенции сочли, что последствия коррупции, затрагивающей частный сектор, имеют не менее важные последствия с точки зрения публичного интереса: ведение бизнеса и справедливая конкуренция, защита интересов потребителей, общественное здравоохранение и безопасность,

окружающая среда. И наконец, что не маловажно, растущая полная или частичная приватизация публичных деятельности и услуг во многих странах за последние десятилетия приводит к все более острой необходимости пересмотра классического различия между тем, что является «публичным», а что - «частным», и, таким образом, между правовым регулированием для соответствующих секторов. Оценки Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), показали, например, что для многих стран не является чем-то необычным применение значительно более мягких наказаний за преступления, связанные с подкупом в частном секторе, по сравнению со случаями подкупа публичных должностных лиц. Поэтому статьи 7 и 8, касающиеся активного и пассивного подкупа в частном секторе, являются «жесткими» требованиями, как в случае с правонарушениями, связанными с подкупом в публичном секторе. Тем не менее, в соответствии с Конвенцией Совета Европы (а также в рамках КООНПК) существует большая разница между определениями подкупа в публичном и частном секторах, поскольку для целей последнего, действие или бездействие подкупаемого лица принимает форму нарушения служебных обязанностей. В пояснительном докладе к Конвенции говорится: «Если в случае публичных должностных лиц несущественно, имело ли место нарушение служебных обязанностей [лица, которому предоставляется подкуп], учитывая в этой связи общие ожидания в отношении прозрачности, беспристрастности и лояльности, то для представителей частного сектора нарушение служебных обязанностей играет важную роль».

Кроме того, с точки зрения наказания, а также предупреждения, особую важность приобретает требование Статьи 18 Конвенции об уголовной ответственности об установлении механизма корпоративной ответственности (которая необязательно должна основываться на стандартах уголовного права) за подкуп, злоупотребление влиянием в корыстных целях и преступлений отмывания денежных средств (см. также главу 16 о криминализации). Эта форма ответственности, которая не исключает производства в суде против заинтересованных физических лиц, применима в двух случаях: а) если преступление было совершено лицом, занимающим высокое положение, или имеющим полномочия представительства юридического лица; б) если преступление является результатом отсутствия надзора или контроля внутри организации (т. е. какой-либо грубой халатности). Этот механизм служит нескольким целям, включая содействие уголовному преследованию юридических лиц, созданных главным образом в преступных целях (например, фиктивные компании), а также для использования в случае, если

Вставка 13.1 13.1 Борьба с коррупцией в секторе международного транспорта: Глобальная антикоррупционная инициатива (ГАКИ).

Руководствуясь необходимостью сокращения коррупции и повышения трансграничной мобильности, Глобальный договор ООН и Международный союз автомобильного транспорта (МСАТ), являющаяся глобальной организацией автомобильного транспорта, в 2013 году начали Глобальную антикоррупционную инициативу (ГАКИ). Идея Инициативы заключается в проведении анализа антикоррупционной деятельности на международных торговых маршрутах и разработке стратегических рекомендаций. Инициатива вносит свой вклад в осуществление 10-го принципа Глобального договора против коррупции, который призывает участников не только избегать взяточничества, вымогательства и других форм коррупции, но также «внедрять антикоррупционную политику и программы в своих организациях и их бизнес-операциях». Благодаря своей деятельности, проведенной в 2014 году, ГАКИ провел анализ борьбы с коррупцией в транспортно-логистической отрасли на основных международных

торговых маршрутах в Евразии, Африке и Латинской Америке. Анализ включал распределение вопросников среди автотранспортных компаний с целью выявления областей, наиболее уязвимых для вымогательства и подкупа. На основе результатов опроса был подготовлен доклад с рекомендациями по антикоррупционной деятельности в области международных автомобильных перевозок, который был распространен среди правительств государств-участников и ряда ведущих глобальных форумов. ГАКИ, как инициатива частного сектора, представляет собой пример эффективной практики коллективных действий, которая включает диалог и партнерство с участием многих заинтересованных сторон с целью поиска устойчивых антикоррупционных решений в области международных автомобильных перевозок.

Источник: IRU-UNGCGlobalAnti-CorruptionInitiative. Available from http://www.iru.org/en_gaci

распределение ответственности и процесс принятия решений таковы, что привлечение физических лиц к ответственности может быть затруднено. Поэтому его можно рассматривать в качестве ответа в контексте растущей глобализации экономики и корпоративных услуг. Что интересно, дополнительный протокол Конвенции также охватывает преступления подкупа, совершенные как против арбитров и присяжных заседателей, так и ими. Кроме того, Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (открытая для подписания в 1999 году и вступившая в силу в 2003 году) предусматривает компенсацию за ущерб, причиненный в результате коррупции, недействительности коррупционных контрактов и защиту лиц, сообщающих о нарушениях. Обе конвенции были ратифицированы многими государствами в регионе ОБСЕ, и ГРЕКО внимательно контролирует их осуществление. Как и в случае с Конвенцией ОЭСР, доклады о ходе осуществления, подготовленные в рамках этого механизма, являются общедоступными и содержат информацию о подписавших государствах, которые могут быть весьма актуальными для субъектов частного сектора.

Конвенция ООН против коррупции (КООНПК) затрагивает не только коррупцию в отношениях частный сектор-публичный сектор (деловые отношения с публичными должностными лицами, а также государственными предприятиями), но также и отношения частный сектор-частный сектор (отношения только между компаниями). Она содержит ряд положений, которые, хотя и адресованы государствам,

могут оказать непосредственное воздействие и на корпоративное сообщество. Общей целью этих положений является предотвращение искажения рынка и борьба с недобросовестной конкуренцией. Статья 12 (1) Конвенции призывает государства-участники «принять меры в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства по предупреждению коррупции в частном секторе, усилению стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе и, в надлежащих случаях, установлению эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер». К другим областям, непосредственно связанным с частным сектором, относятся: публичные закупки (статья 9); отмывание денежных средств (статья 14); криминализация преступлений коррупции (статьи 15-19, 21-25); ответственность юридических лиц (статья 26); защита свидетелей, экспертов и потерпевших (статья 32); защита лиц, сообщающих информацию (статья 33); последствия коррупционных деяний (статья 34); сотрудничество с правоохранительными органами (статья 37); сотрудничество между национальными органами власти и частным сектором (статья 39); и банковская тайна (статья 40).

Помимо разработки и обеспечения соблюдения международных договоров международное сообщество также приняло ряд вспомогательных инициатив для борьбы с подкупом в деловых операциях. ОЭСР сыграла ведущую роль в этом, в частности, посредством *Руководящих принципов для многонациональных*



Фотографии, сделанные на региональном семинаре по укреплению сотрудничества в области предупреждения коррупции между правительством и частным сектором, организованным ОБСЕ / БКЭЭД в сотрудничестве с АКС ОЭСР и при поддержке правительства Молдовы, Кишинев, 28-30 апреля 2015 года

предприятий⁵, которые служат руководством для компаний в отношении разработки эффективных программ внутреннего контроля, этики, а также соблюдения или профилактики с целью предупреждения и выявления случаев подкупа иностранных должностных лиц. Кроме того, ОЭСР помогает компаниям вести свою деятельность в глобальном контексте в соответствии с признанными международными стандартами. В 2010 году Совет ОЭСР издал *Руководство по добросовестной практике в сфере внутреннего контроля, соблюдения этических норм и законодательства*⁶.

Другие инициативы международных организаций включают Глобальный договор ООН⁷, который может квалифицироваться как крупнейшая добровольная корпоративная инициатива, направленная на содействие устойчивому развитию и высокой гражданской ответственности корпораций (см. также раздел о Коллективной деятельности). Инициатива предполагает, что субъекты частного сектора также несут ответственность за устранение коррупции и что коррупция в публичном и частном секторах не может быть устранена изолированно друг от друга. Эта инициатива основана на 10 принципах, в 10-ом из которых, принятом в 2004 году,⁸ говорится, что «Деловые круги должны противостоять всем формам коррупции, включая вымогательство и подкуп». КООНПК была обозначена в качестве основного правового инструмента для реализации этого принципа. В соответствии с КООНПК, 10-й принцип Глобального договора ООН призывает компании бороться с коррупцией во всех ее формах, включая вымогательство и подкуп. Глобальный договор ООН совместно с Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности разработали интерактивный инструмент электронного обучения для частного сектора под названием «Борьба с коррупцией», направленный на углубление понимания сектором 10-го принципа Глобального договора ООН против коррупции и КООНПК применительно к частному сектору.⁹

Кроме того, страны-члены Группы двадцати все чаще заявляют о своих обязательствах в отношении борьбы с коррупцией. В рамках Плана действий Группы двадцати по борьбе с коррупцией, лидеры «Большой двадцатки» заявили на саммите в Сеуле в 2010 году, что их страны будут служить «примером для подражания». Они также уверили, что их страны по возможности быстро внедрят инструменты борьбы с коррупцией

(Конвенция ОЭСР о борьбе с подкупом и КООНПК) во всех странах «Группы двадцати» с целью укрепления партнерства между публичным и частным секторами в борьбе с коррупцией¹⁰. Подобные заявления были сделаны и в последующих декларациях Группы двадцати, а именно в 2013 году, в Санкт-Петербурге (Россия), лидеры Группы двадцати одобрили не имеющие обязательной силы «Руководящие принципы по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц» и «Руководящие принципы по борьбе с вымогательством»¹¹. Создание рабочей группы «Большой двадцатки», которая в настоящее время осуществляет План действий на 2015-16 годы, является еще одним проявлением приверженности стран-членов «Группы двадцати» к участию в этом диалоге. В 2015 году лидеры Группы двадцати одобрили Принципы высокого уровня «Группы двадцати» в отношении честности и прозрачности в частном секторе, которые направлены на помощь компаниям в соблюдении глобальных стандартов в отношении этики и борьбы с коррупцией.

С принятием Дублинской декларации Совета министров 2012 года об утверждении надлежащего управления, государства-участники ОБСЕ также признали важность вовлечения и включения частного сектора в работу по предупреждению и пресечению коррупции с целью достижения справедливой и прозрачной экономической и деловой среды. Точнее, они признали важность развития партнерских связей между публичным и частным секторами для борьбы с подкупом публичных должностных лиц, а также принятия и обеспечения соблюдения законов, предусматривающих уголовную ответственность за подкуп национальных и иностранных публичных должностных лиц.

13.2 Меры, предпринимаемые частным сектором по борьбе с подкупом

Для компаний частного сектора также важно участвовать в борьбе с коррупцией, поскольку коррупционные скандалы могут нанести значительный ущерб репутации и таят в себе большие коммерческие и экономические риски, включая возможное исключение из деловых отношений государственными органами, таких как, например, государственные закупки. Существуют также юридические риски, связанные с

5 ОЭСР, Руководящие принципы для многонациональных предприятий

6 Доступно по адресу: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>

7 См.: <https://www.unglobalcompact.org/8> Available from www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/principle10.htm

8 Доступно по адресу: www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/principle10.htm

9 См.: <http://thefightagainstcorruption.org/>

10 План действий G20 по борьбе с коррупцией, Программа действий G20 по борьбе с коррупцией, обеспечению честности и неподкупности рынка и поддержанию чистой деловой среды, Сеул, 2010. Доступно по адресу: www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2010-2/annex3.pdf

11 Декларация лидеров G20, пункт 106, сентябрь 2013 г., Санкт-Петербург, Россия. Доступна по адресу: [file: http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html](http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html)

Вставка 13.2 Министерство труда и социальной защиты населения России: рекомендации о мерах противодействия коррупции

В 2013 году Министерство труда и социальной защиты населения России опубликовало Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции. Они были разработаны совместно с Российской торгово-промышленной палатой, а также крупными национальными ассоциациями деловых кругов и носят необязательный характер.

Рекомендации основаны на международных стандартах и передовом опыте и разработаны для использования в организациях независимо от их формы собственности, организационно-правовой формы или отраслевой принадлежности. Рекомендации предлагают возможный комплекс мер, с тем чтобы каждая компания могла создать адекватную систему внутренних антикоррупционных механизмов.

В частности, Рекомендации:

- определяют основные принципы противодействия коррупции. К ним относятся принципы: соразмерности антикоррупционных процедур риску коррупции; личного примера и участия руководства; эффективности антикоррупционных процедур; постоянного контроля и регулярного мониторинга; а также вовлеченности работников;
- предусматривают рекомендации по разработке, утверждению и принятию антикоррупционной политики и других внутренних документов компании;

- рекомендуют определение подразделений или должностных лиц, ответственных за противодействие коррупции, которые бы напрямую подчинялись генеральному директору и были бы наделены полномочиями для проведения антикоррупционных мероприятий;
- предлагают передовой опыт оценки коррупционных рисков, а также выявления и урегулирования коллизии интересов;
- излагают процедуры консультирования и обучения работников организации по вопросам противодействия коррупции, включая рекомендуемые для обучения темы;
- подчеркивают необходимость внедрения и определения содержания специальных процедур для проверки должной добросовестности контрагентов компании, в том числе в контексте сделок слияний и поглощений, а также для распространения антикоррупционных процедур и стандартов поведения среди контрагентов и включения антикоррупционных положений в соглашения с ними;
- подтверждают необходимость создания каналов обратной связи и “горячих линий” в качестве возможных средств противодействия коррупции;
- разъясняют содержание «сотрудничества организации с правоохранительными органами» как законного средства противодействия коррупции.

Источник: адаптированная информация с веб-сайта www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/26/

механизмом корпоративной ответственности. Что касается последней, то в некоторых странах возможность юридического лица продемонстрировать в ходе уголовного судопроизводства доказательства принятия внутренних антикоррупционных мер и неодобрения юридическим лицом преступного поведения, может способствовать освобождению от собственной ответственности. С этой точки зрения принцип корпоративной ответственности за коррупцию и другие правонарушения (как это предусмотрено статьей 18 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию), является мощным стимулом для развития превентивных подходов в частном секторе, включая внедрение внутренних программ соблюдения, а также пересмотра условий договоров и деловой политики с партнерами и представителями. Высокие этические стандарты и нетерпимость к подкупу и другим преступлениям, связанным с коррупцией, также демонстрируют неподдельный интерес корпораций к ответственному поведению в отношении общества и мест, в которых они осуществляют свою деятельность и положительно влияют на их репутацию.

13.2.1 Внутренние программы соблюдения

Механизмы предупреждения в частном секторе обычно включают в себя внутренние программы соблюдения, направленные на предупреждение, выявление и наказание всех форм коррупции и других финансовых преступлений. Разработка такого рода программы не является легким процессом, поскольку не существует решения, которое бы подходило всем. Действительно, внутренние антикоррупционные программы соблюдения в идеале должны быть специально разработаны с учетом профиля уязвимости компании в отношении (1) конкретных рисков бизнес-сектора, в котором действует компания; и (2) размера компании / организации.

При разработке внутренней программы соблюдения требований о борьбе с подкупом компании обращаются к руководству, предоставленному национальными правоохранительными и другими органами, и к таким международным документам, таким как: «Руководство ОЭСР по лучшим практикам в сфере механизмов внутреннего контроля, этики и соблюдения требований»;

«Программа антикоррупционных этических норм и обеспечения соблюдения антикоррупционных требований для деловых предприятий: практическое руководство (УНП ООН)»; «Антикоррупционные этика и процедуры соблюдения: пособие для бизнеса (ОЭСР, УНП ООН и Всемирный банк)»¹².

Разработанная на основе руководства, внутренняя система соблюдения требований обычно базируется на следующих предпосылках и программных элементах:

- оценка рисков и периодический пересмотр программы;
- антикоррупционные политики и процедуры;
- проверка должной добросовестности третьих лиц;
- ведение отчетности;
- внутренний контроль;
- консультирование и каналы для сообщений;
- имплементация и соблюдение;
- обучение, коммуникация и образование;
- участие (программы соблюдения требований должны осуществляться высшим руководством, т.е. топ-менеджментом компании, однако, чтобы стать частью общей корпоративной культуры компании, должна быть обеспечена ответственность за осуществление таких программ на всех уровнях управления и конкретными сотрудниками).

13.2.2 Коллективные действия против коррупции: бизнес и многосторонние инициативы

Термин «Коллективные действия» описывает широкий спектр инициатив, объединяющих деловые круги в совместных усилиях по предупреждению коррупции и борьбе с ней. Наряду с ужесточением антикоррупционного законодательства и усилением правоохранительной деятельности в соответствии с законодательством о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, коллективные действия признаются специалистами по антикоррупционному комплаенсу по всему миру как инновационный и конструктивный способ решения дилеммы подкупа.

Коллективные действия могут принимать различные формы, в зависимости от существующих конкретных вызовов. Они могут принимать форму набора базовых принципов, с которыми согласились компании по всему миру, например, инициатива Всемирного экономического форума «Партнерство против коррупции» (см. вставку 13.3), или компании, представляющие конкретный сектор, например, Руководство Вольфсбергской группы по принципам противодей-

ствия отмыванию денежных средств для частного банковского обслуживания и борьбе с коррупцией¹³ и последующие отраслевые стандарты. Начиная развитие с этого этапа или независимо от такого базового набора принципов, компании, подавшие заявки на участие в тендере или регулярно подающие тендерные заявки на конкретном рынке, могут подписать обязательство о недопущении подкупа в отношении таких тендера или рынка - примеры включают «Острова честности и неподкупности» или «Пакты честности и неподкупности». Кроме того, компании могут согласиться использовать (социальный) мониторинг в целях наблюдения за выполнением таких обязательств компаниями-участницами.

Компании, участвующие в группе «Деловой двадцатки» (В 20), поддерживают усилия «Большой двадцатки» по противодействию коррупции. В 20 регулярно собирается параллельно с саммитами G 20, для того чтобы выразить мнение международного делового сообщества по политическим вопросам, обсуждаемым лидерами правительств «Большой двадцатки». В 20 фокусируется на таких областях, как:

- прозрачность государственных закупок;
- отраслевые инициативы;
- участие частного сектора в обзоре хода осуществления КООПК и Конвенции ОЭСР;
- бизнес-программы для поощрения взаимного обмена опытом в частном и публичном секторах, со специальным акцентом на наращивании потенциала;
- принятие кодексов делового поведения с особым акцентом на малые и средние предприятия;
- усиление нормативно-правовой базы борьбы с коррупцией.

Реагируя на призыв компаний группы «В 20» активизировать усилия по продвижению таких инициатив коллективных действий на глобальном, региональном, отраслевом и местном уровнях, группа институциональных партнеров¹⁴ учредила международный центр по осуществлению коллективных действий - *Международный центр коллективных действий* (ИССА)¹⁵ с целью поощрения формирования и передачи знаний о методах, проблемах и преимуществах коллективных действий, а также поощрения создания новых и способствования уже существующим инициативам коллективных действий.

¹³ Для получения дополнительной информации о Вольфсбергской группе и ее стандартах см.: www.wolfsberg-principles.com/standards.html.

¹⁴ В числе ее учредителей: Базельский институт управления; Международную антикоррупционную академию, ОЭСР, Трейс Интернешнл, Трансперенси Интернешнл, Глобальный договор ООН, Всемирный экономический форум и Университет Сан-Андрес в Аргентине.

¹⁵ Для получения дополнительной информации о ИССА см.: www.collective-action.com/

¹² Доступно по адресу: www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html

Вставка 13.3 Глобальные межотраслевые коллективные действия: Всемирный экономический форум, инициатива “Партнерство против коррупции” (ИППК)

Организованная Всемирным экономическим форумом и разработанная в сотрудничестве с Трансперенси Интернешнл и Базельским институтом управления, ИППК является инициативой, выдвинутой частным сектором, призванной помочь корпорациям создать и реализовать всеобъемлющие внутренние программы по борьбе с подкупом и коррупцией. В основе этой инициативы лежит необходимость принятия компаниями политики абсолютной нетерпимости к подкупу и коррупции, а также признание правовых, репутационных и финансовых рисков, которые создают такие действия для юридического лица частной формы собственности. Указанные цели должны быть достигнуты путем разработки различных документов, которые включают в себя:

- (1) **Принципы ИППК в области противодействия коррупции: практическое руководство по** разработке внутренних антикоррупционных программ;

(2) **Инструмент самооценки ИППК**, который является всеобъемлющим инструментом самооценки для изучения эффективности внутренних антикоррупционных программ; и

- (3) **Инструмент внешней проверки** - добровольный механизм независимой оценки антикоррупционных программ.

Наряду с ростом числа национальных сетей ИППК, принципы ИППК были одобрены почти 100 ведущими транснациональными корпорациями со всего мира. ИППК предпринимает инициативы для решения отраслевых, региональных, внутригосударственных или глобальных проблем в области борьбы с коррупцией и комплаенса.

Адаптированная информация с веб-сайта ИППК <http://www.weforum.org/community/partnering-against-corruption-initiative-0>

Вставка 13.4 Деловой антикоррупционный портал

Целью Делового антикоррупционного портала является предоставление бесплатного практического бизнес-инструмента и поддержки средних и малых предприятий с тем, чтобы помочь им избежать подкупа и вымогательства при ведении бизнеса и инвестировании на иностранных рынках. Портал функционирует с 2006 года. Он содержит различные документы и информацию, такие как:

- раздел о международных и региональных конвенциях и договорах о борьбе с коррупцией;
- более 100 досье государств, содержащих информацию, касающуюся бизнеса и коррупции;
- модель системы честности и неподкупности, содержащую сведения о том, каким образом включить антикоррупционные политики и практики в

процедуры компании, включающую образец Кодекса поведения, ключевые процедуры, список вопросов, сформулированных в качестве ориентиров, а также инструмент оценки рисков;

- инструменты проверки должной добросовестности;
- презентация антикоррупционных инициатив и информацию о местных контактных лицах;
- различные обучающие антикоррупционные модули для бизнеса, в том числе электронные учебные программы.

Портал поддерживается Европейским Союзом и правительственными органами Австрии, Дании, Германии, Норвегии, Швеции и Великобритании.

Источник: адаптированная информация с веб-сайта Делового антикоррупционного портала www.business-anti-corruption.com/

Наконец, организации гражданского общества и многосторонние инициативы также сыграли ключевую роль в продвижении этичного делового поведения. Глобальная антикоррупционная неправительственная организация Трансперенси Интернешнл и ее национальные отделения борются с коррупцией с помощью ряда средств, сосредоточившись в последнее время на прозрачности лоббистской деятельности. Трансперенси Интернешнл, кроме того, опубликовала ряд принципов и руководств для информирования участников обсуждения, развития диалога и содействия организациям частного сектора в разра-

ботке программ комплаенса. Усилия Трансперенси Интернешнл включают, в частности, разработку Принципов противодействия взяточничеству в бизнесе (2002)¹⁶ и Инструмент для самооценки (набор Трансперенси Интернешнл)¹⁷, перечень вопросов для компаний, предназначенный для изучения строения их программ по борьбе с подкупом и оценке их эффективности. В дополнение проводятся семинары с

¹⁶ Обновленное издание 2013 года доступно по адресу: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/business_principles_for_countersing_bribery

¹⁷ Доступно по адресу: www.transparency.org/publications/publications/toolkits/ti_set

Вставка 13.5 Антикоррупционная оговорка Международной торговой палаты (МТП)

Впервые выпустив антикоррупционные правила 35 лет назад, МТП заняла лидирующее положение среди предпринимаемых деловыми кругами действий, направленных на борьбу с коррупцией. В 2012 году МТП добавила в свой пакет инструментов борьбы с коррупцией “антикоррупционную оговорку МТП”. Это условие, разработанное в целях включения в любой контракт, предоставляет партнерам договорную основу для принятия обязательств по соблюдению добровольных Правил МТП по борьбе с коррупцией или для реализации корпоративной антикоррупционной программы комплаенса. В случае несоблюдения этой оговорки, после предоставления возможности принять меры по исправлению положения, другая сторона может по своему усмотрению приостановить или прекратить действие контракта. Арбитражные суды или другие органы по разрешению споров могут в

решении, в соответствии с содержащимися в контракте положениями о разрешении споров, определить вытекающие из договора последствия любого предполагаемого несоблюдения указанной оговорки. Оговорка, таким образом, представляет собой попытку компаний принять на себя обязательства по выполнению обязательных, подлежащих взаимному исполнению стандартов соблюдения требований борьбы с подкупом. Эта оговорка доступна для загрузки с веб-сайта МТП и разработана, с тем чтобы поддержать усилия средних и малых предприятий, также как и транснациональных компаний, по предупреждению влияния коррупции на возникающие между ними договорные отношения.

Источник: Адаптированная информация с МТП www.iccwbo.org/Advocacy-Codes-and-Rules/Areas-of-work/Corporate-Responsibility-and-Anti-corruption/Buisness-Ethics-Documents/ICC-Anti-corruption-Clause/

целью содействия компаниям в разработке и имплементации политик борьбы с коррупцией, повышения их эффективности и публичного информирования об их результативности.

13.3 Выводы

Внедрение глобальных стандартов против коррупции привело к существенному усилению внутригосударственного законодательства по борьбе с подкупом национальных и иностранных публичных должностных лиц во все большем числе юрисдикций. За развитием нормативной базы в начале 21-го века последовало значительное усиление правоохранительных действий, и, в частности, особое внимание было уделено уголовной ответственности юридических лиц за подкуп и ответственности высшего руководства за организационную неспособность предупреждения и выявления коррупции.

Негативное влияние коррупционных практик на преодоление бедности, экономическое и социальное развитие и политическую стабильность все в большей степени осознается широкой общественностью. Следовательно, компания, рассматриваемая как вовлеченная в подкуп, должна подвергаться риску крайне негативной реакции со стороны общественности. Это привело к увеличению объема литературы и опыта в отношении программ по антикоррупционному комплаенсу, которые в настоящее время реализуются наиболее крупными международными компаниями, а также средними и малыми предприятиями по всему миру. Кроме того, был разработан ряд международных

и внутригосударственных инициатив, возглавляемых как международными организациями, так и объединениями деловых кругов, в целях установления стандартов и совершенствования практики ведения бизнеса. Вместе с тем, эта конкретная область борьбы с коррупцией развивается сравнительно недавно, и остаются серьезные проблемы. Соответственно, компании и их партнеры продолжают изучать и расширять практики и инструменты борьбы с коррупцией. Форумы по обмену опытом между представителями деловых кругов, а также мероприятия с участием заинтересованных сторон - так называемые инициативы коллективных действий - как ожидается, внесут важный вклад в укрепление государственно-частного партнерства, с тем чтобы преодолеть эти проблемы.

Библиография

1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Good Practice Guidance on Internal Control, Ethics, and Compliance*, 2010 [pdf]. Available from <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>
2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Guidelines for Multinational Enterprises*, 2011 Edition [pdf]. Available from <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>
3. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), Tools and Resources for the private sector [website], at https://track.unodc.org/private_sector/Pages/Tools.aspx

ГЛАВА 14

Роль средств массовой информации

СОДЕРЖАНИЕ

14.1 Региональные инициативы и международные инструменты	179
14.2 Роль свободных и независимых средств массовой информации в качестве оплота борьбы против коррупции	180
14.2.1 Правовые подходы	180
14.2.2 Независимость	180
14.2.3 Саморегулирующие механизмы	181
14.2.4 Защита журналистских источников	182
14.2.5 Ограничения	182
14.3 Журналистские расследования	184
14.4 Информационное взаимодействие	185
Библиография	186
<i>Вставка 14.1 Кодекс поведения Национального союза журналистов Великобритании</i>	181
<i>Вставка 14.2 Сети для журналистских расследований: примеры</i>	184

ГЛАВА 14

Роль средств массовой информации

Средства массовой информации - это часть гражданского общества, обладающая способностью противостоять коррупции путем осуществления информативной функции и функции контроля. Предпосылками того, чтобы средства массовой информации и журналисты были способны осуществлять указанные функции, являются доступ к информации, а также свобода мнений и их выражения. Поэтому, гарантии и защита этих свобод имеют большое значение для формирования информированного о борьбе с коррупцией общества. В частности, качественное журналистское расследование может сыграть ключевую роль в раскрытии случаев коррупции и привлечении к ним общественного внимания.

Коррупция не может беспрепятственно процветать в открытом и прозрачном обществе, где средства массовой информации и общество в целом имеют право «поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции», что признается Статьей 13, в частности пунктом (1) (d) КООНПК.¹ Публичные должностные лица и представители частного сектора, а также лица с преступными намерениями, сильно меняют свое поведение под пристальным наблюдением средств массовой информации и общественности.

Журналистские расследования, в частности, способствовали выявлению многих крупномасштабных и сложных дел о коррупции. Поскольку подобная деятельность угрожает исполнителям коррупционных преступлений, многие журналисты, занимающиеся расследованиями, получают угрозы, подвергаются нападениям с применением насилия; некоторые даже лишаются жизни. Поэтому существует настоятельная необходимость повышения уровня защиты журналистов от преследований, насилия и убийства,

и беспрекословного привлечения виновных к ответственности во всех государствах.

Вместе с тем важно, чтобы средства массовой информации стремились собирать и распространять информацию о коррупции профессиональным, подотчетным и этичным образом, соблюдая согласованные кодексы журналистской практики, поскольку эта информация может охватить широкую аудиторию и оказать сильное влияние на общественное мнение и действия.

Эта глава начинается с рассмотрения международно-правовой базы, относящейся к свободе информации и выражения применительно к средствам массовой информации. Затем в ней рассмотрены предпосылки необходимые для создания свободных и независимых средств массовой информации: законодательство о доступе к информации, независимость, защита журналистских источников, наличие механизмов саморегулирования и обеспечение регулирования средств массовой информации. Особое внимание уделено роли журналистских расследований в выявлении сложных и широкомасштабных случаев коррупции.

Наконец, в главе обсуждается важность наличия эффективной коммуникационной стратегии со средствами массовой информации у государственных учреждений, занимающихся правоохранительной деятельностью, поскольку это может быть ценным вкладом в расследования коррупции и поддержания общественного доверия.

¹ УНП ООН, Конвенция ООН против коррупции, Отчетность о коррупции: ресурсный инструмент для правительств и журналистов, 2013, стр. 2-3. Доступно по адресу: http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Tool_for_Governments_and_Journalists_COSP5_ebook.pdf

14.1 Региональные инициативы и международные инструменты

Свобода выражения мнений и свобода средств массовой информации являются важными компонентами любого демократического общества. Свободные, независимые и плюралистические средства массовой информации жизненно важны для свободного и открытого общества и подотчетных систем управления.

Свобода мнений и их выражения, а также свобода средств массовой информации закреплены в ряде международных документов. Всеобщая декларация прав человека² (1948 год) включает право на свободу убеждений и их свободное выражение и устанавливает, что каждый человек имеет право «искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ» (статья 19). Это право может подвергаться ограничениям, но только в том случае, если они «установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других, и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе» (пункт 2 статьи 29). Статья 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод³ в значительной степени сформулирована таким же образом, дополнительно указывая, что государства могут осуществлять лицензирование вещания (пункт 1). В Конвенции далее говорится, что право на свободу выражения мнения «налагающее обязанности и ответственность» и что оно может быть сопряжено с определенными ограничениями, необходимыми в демократическом обществе и предусмотренными законом (пункт 2). Разработчики Международного пакта о гражданских и политических правах⁴ (МПГПП, 1966) приняли аналогичную формулировку (статья 19). Хельсинкский Заключительный акт (1975 год) охватывает обязательства государств, касающиеся (а) основных прав человека, включая свободу выражения мнений, и (б) принципа свободы, независимости и плюрализма средств массовой информации⁵.

Что касается региона ОБСЕ, Европейский суд по пра-



вам человека (ЕСПЧ) играет центральную роль в обеспечении уважения вышеупомянутых основных прав государствами-членами Совета Европы. Суд занимается многочисленными делами, касающимися свободы мнений и их выражения, и разработал правовую практику, благоприятствующую защите этих прав⁶.

ОБСЕ также является ведущим игроком в этой области. Основываясь на обязательствах Хельсинкского Заключительного акта 1975 года, организация в рамках последующей серии мероприятий и положений осуществляла деятельность по продвижению и укреплению права на свободу мнений и их выражение, а также право на свободу печати в государствах-участниках⁷. Институт Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации (ПССМИ) был создан в 1997 году. Он осуществляет надзор за соблюдением свободы средств массовой информации во всех 57 государствах-участниках ОБСЕ и «обеспечивает быстрое реагирование на нарушения свободы выражения мнений и свободы средств массовой информации в регионе ОБСЕ»⁸. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации также способствовал выявлению таких проблем, как «структурная цензура» (косвенное давление на средства массовой информации со стороны существующих политических и экономических структур). Структурная цензура, как и любая другая форма цензуры, может сделать свободные средства массовой информации бессильными. Представитель ОБСЕ подчеркивает, что юридическая гарантия свободы выражения мнений является важнейшим предварительным условием для любых свободных средств массовой информации. Это положение содержится в большинстве конституций.

2 Текст Всеобщей декларации прав человека доступен по адресу http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

3 Текст Конвенции доступен по адресу https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf

4 Текст МПГПП доступен по адресу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

5 Заключительный акт Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975

6 См. Свобода выражения мнений в Европе: прецедентное право, касающееся статьи 10 Европейской конвенции о правах человека, 2007 год, Страсбург, издание Совета Европы. Доступно по адресу: [http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-18\(2007\).pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-18(2007).pdf)

7 Для обзора различных обязательств, принятых государствами-участниками ОБСЕ в данной области, пожалуйста, посетите веб-сайт: www.osce.org/fom/31232

8 См.: <http://www.osce.org/fom/186381?download=true>

Однако, это гарантия, которая должна существовать на практике, а не просто на бумаге. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и полевые офисы ОБСЕ провели также ряд учебных семинаров по журналистским расследованиям.

14.2 Роль свободных и независимых средств массовой информации в качестве оплота борьбы против коррупции

14.2.1 Правовые подходы

В подавляющем большинстве государств-участников ОБСЕ свобода мнений и их выражения признаются конституционными правами на национальном уровне. Крайне важно, чтобы страны также разработали и тщательно реализовали законодательство о доступе к информации (например, законы о свободе информации). Это помогает журналистским расследованиям, что, в свою очередь, играет важную роль в обнаружении и выявлении случаев коррупции.

Отсутствие доступа к законам об информации, слишком большое число исключений из применимости таких законов, а также административные барьеры отрицательно сказываются на работе журналистов и посягают на право людей быть информированными. Лица, запрашивающие информацию, должны иметь возможность обжаловать любые отказы в раскрытии информации органу/органам, обладающим полномочиями по расследованию и разрешению подобных жалоб. Для обеспечения свободы выражения мнений правовая система должна быть независимой от политического влияния и способной опираться на прочное конституционное право, которое поддерживает концепцию свободных средств массовой информации. Судьи могут руководствоваться статьей 19 МПГПП, согласно которой «каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору», а также соответствующими положениями Конвенции ООН против коррупции и Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ).

Двумя важными элементами свободы выражения

мнений и свободы средств массовой информации являются независимость самих средств массовой информации и защита журналистских источников.

14.2.2 Независимость

Важнейшей предпосылкой эффективности свободы выражения мнений и свободы средств массовой информации является существование политически и экономически независимых средств массовой информации. Структура собственности на средства массовой информации рассматривается как важный определяющий фактор уровня их независимости. Диверсифицированная собственность предлагает более плюралистическую медиа среду.

Государственные средства массовой информации и общественное вещание

В очень немногих государствах правительство является крупнейшим владельцем средств массовой информации (часто ведущих теле- и радиостанций), что может подорвать саму концепцию обеспечения подлинной независимости средств массовой информации от влияния государства.

Частные средства массовой информации

Частные средства массовой информации контролируются обществом, если собственность диверсифицирована, прозрачна и принадлежит многим: как следствие средства массовой информации могут быть действительно плюралистическими. С другой стороны, частная собственность на средства массовой информации несет в себе опасность конгломератов средств массовой информации⁹. Концентрация собственности на средства массовой информации в руках слишком узкого круга лиц может заглушить несогласные голоса и создать угрозу демократии благодаря способности средств массовой информации манипулировать общественным мнением. Для обеспечения прозрачности собственности на средства массовой информации и их финансирования государства могут вводить специальные положения в рамках национальных законодательств, таких как законы о средствах массовой информации, антимонопольные законы и законы о финансировании. Требования к регистрации также могут обеспечить повышенную прозрачность, однако такие реестры средств массовой информации должны выполнять только информационную роль, а регистрация должна быть справедливой и объективной. Другими возможными инструментами являются саморегулирование и кодексы этики.

⁹ См. ОБСЕ / ПССМИ, «Влияние концентрации средств массовой информации на профессиональную журналистику», 2003 г., Вена. Доступно по адресу: <http://www.osce.org/fom/13870>

Вставка 14.1 Кодекс поведения Национального союза журналистов Великобритании

Примером общепризнанного кодекса является кодекс, который разработан Национальным союзом журналистов в Великобритании. Первоначально созданный в 1936 году, он регулярно обновлялся, чтобы отражать изменения и достижения в журналистской практике:

Журналист:

1. Всегда поддерживает и защищает принцип свободы средств массовой информации, право на свободу выражения мнений и право общественности быть информированной.
2. Стремится обеспечить, чтобы распространяемая информация была честно изложена, точна и справедлива.
3. Делает все возможное для исправления опасных неточностей.
4. Делает разницу между фактом и мнением.
5. Получает материалы честными, прямыми и открытыми способами, за исключением расследований, которые в подавляющем большинстве осуществляются в общественных интересах и включают доказательства, которые не могут быть получены с помощью прямых средств.
6. Не вторгается в чью-либо личную жизнь, скорбь или горе, если это не оправдано общественным интересом.
7. Защищает личность источников, которые предоставляют конфиденциальную информацию и материалы, собранные в ходе своей работы.
8. Сопrotивляется угрозам или любым другим методам влиять, исказить или подавлять информацию и не получает неправомерное личное преимущество вследствие информации, полученной в ходе выполнения своих обязанностей, прежде чем информация станет общеизвестной.
9. Не создает материалов, способных привести к ненависти или дискриминации по признаку возраста, пола, расы, цвета кожи, вероисповедания, правового статуса, инвалидности, семейного положения или сексуальной ориентации.
10. никоим образом (заявлением, голосом или внешним видом) не участвует в рекламе любого коммерческого продукта или услуги, кроме как для продвижения своей собственной работы или организации, на которую он работает.
11. Запрашивает согласие соответствующего взрослого при проведении интервьюирования или фотографирования ребенка для рассказа о его благополучии.
12. Не допускает плагиат.

Источник: www.nuj.org.uk/about/nuj-code/

14.2.3 Саморегулирующие механизмы

Наряду с сильными правовыми рамками, гарантирующими эффективную свободу выражения мнений и свободу средств массовой информации, для обеспечения и поощрения этики и подотчетности СМИ могут использоваться механизмы саморегулирования. Такие механизмы включают *профессиональные кодексы поведения*, а также *советы по делам прессы и омбудсменов*, которые должны быть независимыми и всеохватывающими.

Несмотря на отсутствие единой модели в отношении саморегулирующего кодекса поведения, существуют определенные ключевые элементы, которые он должен содержать, например:

- а. Честность, справедливость, беспристрастность и независимость;
- б. Уважение прав личности, включая право на неприкосновенность частной жизни;
- в. Защита конфиденциальных источников и информации;
- г. Отказ от подарков или знаков гостеприимства;
- д. Право на доступ к информации.

Офис Представителя ОБСЕ по вопросам свобо-

ды средств массовой информации опубликовал Путеводитель по саморегулированию сетевых средств массовой информации¹⁰, состоящий из вопросов и ответов для дальнейшего поощрения развития саморегулирования СМИ. В публикации освещаются различные аспекты саморегулирования средств массовой информации, в том числе роль кодексов этики и систем подотчетности средств массовой информации.

ЮНЕСКО при финансовой поддержке Европейского союза разработала справочный онлайн-инструмент в отношении подотчетности СМИ в Юго-Восточной Европе и Турции¹¹. Другие онлайн-ресурсы ЮНЕСКО, такие как: *Стандарты и этические кодексы профессиональной журналистики*¹² и *Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики*¹³, также предлагают полезные рекомендации.

Учитывая, что кодекс этики является важным инструментом саморегулирования средств массовой информации, сами журналисты должны рассматривать его

10 ОБСЕ/ПССМИ, Путеводитель по саморегулированию сетевых СМИ, 2013, Вена, доступно по адресу: <http://www.osce.org/ru/fom/99561?download=true>

11 См.: www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/southeast-europe-and-turkey/

12 См.: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/>

13 См. (на русском): <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002118/211867r.pdf>

как исходную точку отсчета, определяющую их роль, права и обязанности, а также как руководство по усовершенствованию своей профессиональной деятельности. Кодекс этики служит не только журналистам; он полезен также для издателей и владельцев средств массовой информации и, кроме того, вносит свой вклад в точность, беспристрастность и надежность информации, что в свою очередь помогает читателям в целом¹⁴.

Советы по делам прессы, учрежденные средствами массовой информации, могут выступать в качестве механизма саморегулирования. Они могут быть построены таким образом, чтобы обеспечить открытый форум для подачи жалоб на средства массовой информации со стороны общественности, подвергать критике средства массовой информации, когда они действуют непрофессионально, и в определенной степени влиять на их поведение.

Совет по делам прессы должен быть независимым и состоять из лиц, пользующихся широким уважением за их беспристрастность, честность и неподкупность, с целью предотвращения субъективности и политического пристрастия. Эти органы не должны обладать полномочиями применять юридические санкции, что может позволить им стать надзирающими цензорами. Скорее, они должны обладать престижем, доверием и честностью, которые придают отчетам мощную моральную силу. При подаче жалобы против выводов Совета целесообразно требовать публикации полного и неотредактированного варианта выводов относительно предмета жалобы на момент ее подачи¹⁵.

Учитывая, что существующая между ответственной и неэтичной журналистикой грань весьма тонка, крайне важен контекст статьи или иной публикации. В таких обстоятельствах более легкий подход и нравственная сила советов по делам прессы лучше подходят для обеспечения безопасности ответственных средств массовой информации, чем предоставление правил и судам широких полномочий по их сдерживанию.

Предоставление издателям и журналистам свободы означает также обременение их трудными решениями относительно общественной ответственности. Благодаря ответственным суждениям редакторов и журналистов в сочетании с последовательной общественной поддержкой развивается традиция и культура свободы средств массовой информации.

Эта культура является ключевым гарантом свободы средств массовой информации и способности средств массовой информации в полной мере функционировать в качестве наблюдателя за лицами, занимающими публичные должности. Эта традиция должна предусматривать достаточную жесткость средств массовой информации в осуществлении независимой проверки деятельности лиц, пользующихся общественным доверием.

14.2.4 Защита журналистских источников

ЕСПЧ постановил, что «защита журналистских источников является одним из основных условий свободы прессы. Без такой защиты источники могут воздержаться от оказания помощи прессе в информировании общественности по вопросам, представляющим общественный интерес», что, в свою очередь, нанесло бы большой вред работе журналистов. Поэтому вынесение решений о раскрытии журналистских источников является оправданным только в том случае, если этого требует приоритет общественных интересов¹⁶.

Надлежащая защита журналистских источников представляет особый интерес в контексте борьбы с коррупцией, поскольку случаи, затронутые средствами массовой информации, часто являются политически деликатными и источники (включая лиц, сообщающих о нарушениях) будут воздерживаться от раскрытия нарушений журналистам из страха репрессий.

14.2.5 Ограничения

Любые формы ограничений в отношении средств массовой информации должны соответствовать международным нормам в области прав человека и региональным документам, таким как Европейская конвенция о правах человека. Многие ограничения, наложенные на средства массовой информации, носят косвенный характер. В некоторых государствах уголовные законы о клевете и диффамации создают препятствия для свободы прессы, поскольку политические или другие общественные деятели могут использовать их воспрепятствования журналистам освещать некоторые факты. Акт раскрытия информации о противозаконных деяниях, несмотря на ее правдивость, может привести к обвинению в диффамации и клевете. Еще одним инструментом, используемым некоторыми государствами для ограничения свободы прессы, является обяза-

¹⁴ См. ОБСЕ/ПССМИ, Путеводитель по саморегулированию сетевых СМИ, 2013, Вена

¹⁵ Для получения дополнительной информации о Советах по делам прессы см. ОБСЕ/ПССМИ, Путеводитель по саморегулированию сетевых СМИ, 2013, Вена, стр. 89-105.

¹⁶ Goodwin v. the United Kingdom [GC], №. 17488/90, §39, ЕСПЧ 1996.



Роль свободных и независимых СМИ является жизненно важным элементом для борьбы с коррупцией

тельная регистрация. Лицензирование может быть использовано для контроля информационного рынка.

Ограничения права на свободу выражения мнений, связанные с правами и репутацией частных лиц, вопросами национальной безопасности и запреты, предназначенные для защиты общественных интересов, приемлемы только тогда, когда подобные ограничения соответствуют закону, являются легитимными и необходимыми в демократическом обществе.

Для государств-участников ЕКПЧ статья 10 (квалифицированное, а не абсолютное право) предусматривает, что:

1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.
2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны

здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Законодательство о диффамации или клевете

Хотя многие эксперты согласятся с тем, что законодательные ограничения в отношении диффамации и клеветы, по сути, разумны, большинство согласится и с тем, что они должны толковаться в узком смысле. Заявления об уголовно-наказуемых клевете и диффамации могут использоваться для запугивания или даже тюремного заключения и банкротства журналистов и владельцев медиа-компаний. Хуже того, сами законы могут неправильно истолковываться, с целью запугать, обанкротить или подвергнуть тюремному заключению политических оппонентов. Парламентская ассамблея Совета Европы в своей Резолюции 1577 (2007) «На пути к отмене уголовной ответственности за диффамацию»¹⁷ призывает проявлять максимальную сдержанность в применении антидиффамационных законов и поддерживает декриминализацию диффамации, в частности отмену тюремного заключения, с тем чтобы не нарушать основные свободы, жизненно важные для демократии.

Хотя нормативно-правовая база должна обеспечивать надлежащую защиту репутации невиновного, она не должна создавать ограничений для публикации сред-

¹⁷ Для получения дополнительной информации о Резолюции ПАСЕ 1577 (2007), см.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>

Вставка 14.2 Сети для журналистских расследований: примеры

“Международный институт прессы - это глобальная сеть редакторов, руководителей средств массовой информации и ведущих журналистов. Мы привержены делу поощрения и защиты свободы прессы, защиты свободы мнений и их выражения, поощрения свободного потока новостей и информации и совершенствования практики журналистики.” Источник <http://www.freemedia.at/about-us.html> “SCOOP - это сеть и

структура поддержки журналистов, осуществляющих расследования. [...] С 2003 года SCOOP поддержал несколько сотен расследований и способствовал установлению национальных и международных контактов между журналистами для проведения трансграничных расследований и обмена опытом.”

Источник <http://i-scoop.org/scoop/>

ствами массовой информации материалов только потому, что они способны нанести ущерб репутации лиц, занимающих публичные должности. Это может подорвать свободу выражения мнений. В решении Европейского суда по правам человека утверждается, что политик: «неизбежно и сознательно открывает себя для тщательного изучения каждого своего слова и дела как журналистами, так и широкой общественностью и должен проявлять большую степень терпимости¹⁸».

Законы должны также проводить четкое различие между случайными и преднамеренными/злонамеренными ошибками в сообщениях и позволять рассчитывать на соответствующие извинения в случае, когда дискредитирующая публикация не является преднамеренной.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации уделяет особое внимание злоупотреблению уголовным или гражданским законодательством о клевете и диффамации со стороны правительственных должностных лиц. Уголовные дела о клевете часто приводят к тюремному заключению журналистов, осуществляющих расследования; гражданские дела, когда нет ограничений по верхнему пределу присуждаемых в возмещение вреда выплат, могут привести к закрытию независимых и особенно оппозиционных средств массовой информации. Использование клеветы и диффамации может ущемлять корректирующую функцию средств массовой информации в связи с важными решениями правительства или бизнеса, а также может оказать особенно негативное воздействие на расследование журналистами случаев коррупции¹⁹.

Государственное воздействие путем размещения или сдерживания рекламы

Деятельность средств массовой информации в основном зависит от доходов от рекламы. Как следствие,

крупные рекламодатели могут иметь огромный контроль над содержанием. Политические и хозяйственные субъекты могут также иметь широкий круг заказных журналистов для написания статей, которые отвечают их политическим и деловым интересам. В таких ситуациях СМИ часто не выполняют свою роль наблюдателя. Таким образом, должны быть четкие правила относительно размещения рекламы, финансируемой государством.

Контроль прессы посредством регистрации газет и журналистов

Лицензирование газет может использоваться в качестве средства контроля прессы. Главным законным обоснованием для введения требования о выдаче лицензии должно быть обеспечение зарегистрированного адреса газеты, который может использоваться для целей судопроизводства, в случае нарушения закона ее владельцами.

Требования к лицензированию журналистов могут принимать различные формы, и они часто представляют собой форму запугивания. В некоторых странах правительства стремятся регулировать лицензирование СМИ и их сотрудников непосредственно, в то время как в других местах это делается посредством профсоюзов средств массовой информации, которые могут принуждать своих членов к ограничительным практикам. По этим причинам практика лицензирования должна быть сокращена и упрощена.

14.3 Журналистские расследования

Журналистское расследование высокого качества может выявить сложные и широкомасштабные случаи коррупции с возможными негативными последствиями для государственных учреждений, а также для экономического и социального развития страны. Журналистские расследования также могут помочь правоохранительным и судебным органам иницииро-

18 Lingens v. Austria (1986) 8 E.H.R. 407

19 См.: ОБСЕ/ПССМИ, ЕЕ ОБСЕ/Прекращение сдерживающего эффекта - Работа по отмене уголовных законов о клевете и оскорблении, 2014, Вена. Доступно по адресу: <http://www.osce.org/fom/13573>

вать официальные расследования и возбуждение дел. Оно может пролить свет на лазейки и институциональные слабости, позволяя исполнительным и законодательным властям вносить поправки.

Журналистские расследования часто требуют специальной подготовки журналиста в таких областях, как методы расследования, доступ к государственным документам и источникам и его ограничения, работа с источниками среди граждан, сообщения о неэтичном поведении и меры безопасности. Журналисты, расследующие коррупционные правонарушения, часто начинают с коррупционного поведения или подозрений, путем поиска по общедоступным документам, таким как; документы государственной политики и планирования, государственные бюджеты, документация государственных закупок, оклады государственных служащих, декларации активов, реестры собственности и бизнес-регистры компаний. Они обращаются к различным источникам, чтобы установить какие-либо отклонения в поведении и образе жизни политического руководства и / или публичных должностных лиц, такие как, например, несоразмерное обогащение. Статья должна публиковаться только тогда, когда журналист имеет разумные основания точности ее содержания. Это важно для поддержания общественного доверия к качеству и надежности сообщений средств массовой информации, а также для предотвращения диффамации.

Такие журналисты часто становятся уязвимыми перед физическими и психологическими угрозами, запугиванием, притеснениями и даже похищениями и убийствами со стороны тех, кто пытается заблокировать их журналистские свободы и работу, связанную с публичным распространением информации. Лица или группы, вовлеченные в коррупционную деятельность, заинтересованы избежать воздействия со стороны средств массовой информации и во многих случаях прибегают к незаконным средствам, чтобы заставить журналистов замолчать. Журналистские организации разработали кодексы и стратегии по обеспечению безопасности журналистов с целью свести к минимуму такие риски²⁰.

Доступ к информации и свобода средств массовой информации представляют общественный интерес в демократии, поэтому правительства обязаны обеспечить безопасность всех своих граждан, включая журналистов, путем создания необходимой правовой среды, поддерживаемой эффективными институтами правопорядка.

В дополнение к журналистским средствам массовой информации существует важный канал общественной информации и обсуждения - Интернет. Интернет и улучшенный доступ к публичным материалам создали новую группу «гражданских журналистов» или просвещенных активистов гражданского общества, которые делятся информацией, связанной с коррупцией, с помощью мобильных устройств, блогов, социальных сетей, твитов и т. д. Эта информация имеет различные уровни качества и правдивости, но может оказать значительное влияние на общественное мышление. Высокое качество журналистского расследования может дополнить эти источники информации, предоставляя общественности хорошо изученную, проанализированную, проверенную и точную информацию и сообщения о коррупционных рисках и проступках.

14.4 Информационное взаимодействие

Средства массовой информации могут принести большую пользу или помешать проведению антикоррупционного расследования. Поэтому решение вопросов, касающихся средств массовой информации, имеет важное значение. Средства массовой информации могут оказать помощь в отслеживании свидетелей, поддержании доверия общественности к расследованиям в области борьбы с коррупцией и в обеспечении того, чтобы общественность, а также лица, затронутые конкретным случаем, были информированы, участвовали в антикоррупционной работе и поддерживали ее.

Это может быть даже поставщик информации. В таких обстоятельствах журналисты могут быть заинтересованными сторонами и, возможно, свидетелями, которые могут помочь в расследовании. Средства массовой информации могут также узнать о новых расследованиях на ранней стадии, а журналисты (и фотографы) могут присутствовать на месте преступления, при обыске или аресте.

По этим причинам важно иметь стратегию медиа-коммуникации, которая направляет персонал к управлению обменом информацией. Следует проявлять осторожность и быть беспристрастным в обращении со средствами массовой информации при предоставлении информации, обеспечивая тем самым равный и справедливый доступ к информации, а не предоставлять информацию в пользу конкретного журналиста или публикации. В более крупных, сложных расследованиях коррупционных дел целесообразно иметь специального пресс-атташе, который имеет опыт в

²⁰ См., например, веб-сайт Международного института по безопасности новостей, www.newssafety.org

работе со средствами массовой информации посредством пресс-конференций и интервью, ответах на запросы и регулярной выдачи средствам массовой информации обновленной информации. Чтобы помочь прессе-аггаше в эффективном и надежном выполнении этих функций, важно, чтобы старший следователь регулярно информировал его о ключевых событиях и ориентирах, связанных с расследованием, которые могут заинтересовать средства массовой информации и общественность. Это могут быть обыски, новые доказательства, новые свидетели, обвинения, дисциплинарные слушания, решения прокурора/следственного судьи и даты судебных слушаний. В дополнение к кон-

кретной стратегии коммуникации со средствами массовой информации, связанной с расследованием случаев коррупции, некоторые государства имеют более общую коммуникационную стратегию, направленную на привлечение социальной поддержки для проведения антикоррупционных реформ. Такая стратегия может помочь повысить понимание различными сообществами и широкой общественностью своей роли в выявлении и представлении сообщений/разоблачении коррупции. На последующих этапах они могут быть полезны в оказании помощи государственным органам в сборе информации по конкретным случаям коррупции.

Библиография

1. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/RFOM, *Legal Leaks Toolkit*, 2010, Vienna [website]. Available from <http://www.osce.org/fom/67866>
2. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/RFOM, *The Online Media Self-Regulation Guidebook*, 2013, Vienna. Available from www.osce.org/fom/99560
3. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), United Nations Convention against Corruption, *Reporting on Corruption: A Resource Tool for Governments and Journalists*, 2013 [pdf]. Available from http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Tool_for_Governments_and_Journalists_COSP5_ebook.pdf

ГЛАВА 15

Судебные органы

СОДЕРЖАНИЕ

15.1	Международные инструменты и обязательства	188
15.2	Причины и формы коррупции в судебных органах	189
15.3	Индикаторы коррупции	190
15.4	Роль ресурсов	191
15.4.1	Зарплаты судей и судебного персонала	191
15.4.2	Инфраструктура	191
15.5	Обеспечение независимости судебной власти	191
15.5.1	Отбор и назначение судей	192
15.5.2	Продвижение судей по службе и срок пребывания в должности	192
15.5.3	Практика беспристрастного распределения дел, управления и вынесения судебных решений	193
15.6	Обеспечение надлежащего надзора	193
15.6.1	Кодексы поведения	194
15.6.2	Жалобы и дисциплинарный процесс	195
15.6.3	Роль общественности и СМИ	195
15.7	Выводы	196
	Библиография	197

ГЛАВА 15

Судебные органы

Предупреждение и наказание коррупции в судебной системе имеет жизненное значение для поддержания правопорядка и обеспечения доступа к правосудию. Коррупция в судебной системе затрагивает права сторон в рассмотрении дел. Однако, что еще важнее, она подрывает основы правовой системы и приводит к высокому уровню коррупции в правительстве и экономике страны¹.

Коррупция может влиять на любой уровень судебной системы страны, от муниципальных судов до судебного совета². Она может принимать различные формы, однако правительство и судебная система могут применить ряд законодательных и программных гарантий для борьбы с ней.

В этой главе определяется проблема коррупции в судебной системе, и обсуждаются ее причины и индикаторы. Затем в главе рассматривается роль ресурсов. Финансирование судебных органов, включая зарплату должностных лиц судов и финансирование судебной инфраструктуры, обсуждается в контексте предупреждения коррупции. В ней также рассматривается вопрос о балансе между независимостью судебных органов и надзором за ними, а также о том, насколько они важны для успешной борьбы с коррупцией.

15.1 Международные инструменты и обязательства

Статья 11 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК) требует, чтобы государства-участники принимали меры, направленные на укрепление честности, неподкупности и преду-



предупреждение возможностей для коррупции в судебных органах: «С учетом независимости судебной власти и ее решающей роли в борьбе с коррупцией каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы и без ущерба для независимости судебных органов, меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них. Такие меры могут включать правила, касающиеся действий судей и работников судебных органов»³.

Управление по наркотикам и преступности (УНП ООН) разработало Руководство по выполнению положений статьи 11, главным образом предназначенное для использования судебными органами и другими правительственными должностными лицами для проведения внутреннего анализа осуществления государством статьи 11 KOONPK⁴. Оно включает обобщение основных международных документов, а также инструментов УНП ООН, касающихся независимости, честности и неподкупности, а также подотчетности

¹ Из-за этих опасений Группа государств Совета Европы по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) посвятила часть своего четвертого раунда оценки (начатого в 2012 году) предупреждению коррупции в судебных органах и прокуратуре. Различные аспекты, рассматриваемые в настоящей главе, входят в сферу охвата оценочной деятельности ГРЕКО.

² Определение судебного совета см. в: ОБСЕ/БДИПЧ, Киевские рекомендации о независимости судебных органов в Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии, 23-25 июня 2010 года, положение 2; Доступно по адресу: <http://www.osce.org/odihr/KyivRec?download=true>

³ Текст KOONPK доступен по адресу: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

⁴ См.: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Implementation_Guide_and_Evaluative_Framework_for_Article_11_-_English.pdf

судебных органов⁵, такие, как Основные принципы Организации Объединенных Наций в отношении независимости судебных органов, Бангалорские принципы поведения судей, Руководство УНП ООН по ресурсам для укрепления честности и неподкупности судебных органов и их потенциала и другие.

Обязательства Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) также подчеркивают ключевую роль беспристрастности судебных органов в функционировании демократических государств. В частности, в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) подчеркивалось, что «независимость судей и беспристрастное функционирование публичной судебной службы» относятся к «тем элементам правосудия, которые необходимы для полного выражения присущего им достоинства и равных и неотъемлемых прав всех людей»⁶. В документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ вновь подтверждается обязательство государств-участников «обеспечить, чтобы независимость судебной власти гарантировалась и закреплалась в конституции или законодательстве страны и соблюдалась на практике, уделяя особое внимание Основным принципам независимости судебных органов, которые, в частности, предусматривают [...] запрет неправомерного влияния на судей [...]»⁷.

15.2 Причины и формы коррупции в судебных органах

Коррупция в судебных органах, как и коррупция в целом, представляет собой сложное явление. Важно проводить различие между непосредственными причинами, которые вызывают проблему или предоставляют возможности для коррупции, и глубинными причинами, которые существуют на структурном уровне и объясняют проблему в целом.

Такие факторы, как низкая заработная плата судей и работников судебных органов, отсутствие доступа общественности к информации, неадекватный уровень профессиональной квалификации или непонятное законодательство, относятся к категории непосредственных причин. С другой стороны, слабое разделе-

ние властей, слабые институты, отсутствие эффективного контроля над осуществлением судебных дискреционных полномочий и слабость правоохранительной деятельности - вот некоторые из глубинных причин коррупции в судебных органах. Попытки влиять на судебные органы посредством коррупции могут исходить от целого ряда различных субъектов, включая членов исполнительной власти на различных уровнях. Организованная преступность играет деструктивную роль в коррупции в судебных органах путем прямого участия или через участие третьих сторон⁸. В дополнение к таким влиятельным группам или партиям, простые граждане, стремящиеся повлиять на исход конкретного дела, также несут прямую ответственность за подкуп.

Коррупция в судебных органах может принимать различные формы, от незаконного присвоения публичных средств и имущества судьями и работниками судебных органов для собственного потребления, до nepотистских или политизированных судебных назначений.

Тем не менее, коррупция в судебных органах выходит за рамки расходования государственных средств или назначений в результате экономического или политического покровительства: этот вид коррупции поощряет ненадлежащее применение закона для вынесения судебных решений в пользу той или иной стороны. Поэтому она угрожает подорвать право на справедливое судебное разбирательство, беспристрастность при принятии судебных решений и единообразное применение законодательства. Например, судьи и персонал суда могут требовать взятки, вымогать преимущества, или просить о прощении долга в обмен на затягивание дела, принятие решения в пользу одной стороны, предоставление доступа к документам, к которым другая сторона не имеет доступа, уничтожение доказательств или создание преимуществ для одной из сторон путем



⁵ Там же., стр. 5-8

⁶ СБСЕ, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1990 г., положения 5 и 5.12

⁷ СБСЕ, Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1991 г., положение 19.2.

⁸ См., например, Центр Европейской комиссии по изучению демократии, изучающий связи между организованной преступностью и коррупцией, 2010 г. Доступно по адресу: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/report_csd/_report_csd_en.pdf

злоупотребления властью. Судьи могут также отдавать предпочтение интересам правительства ради карьеры или повышения их шансов на получение выгод или дополнительных преимуществ. Поэтому любые действия по ограничению коррупционных практик в судебных органах требуют взвешенного и многогранного подхода.

15.3 Индикаторы коррупции

В процессе борьбы за честность и неподкупность публичного сектора правительства, НПО и международные организации разработали ряд инструментов для оценки коррупции. Например, Барометр мировой коррупции 2013⁹, подготовленный Трансперенси Интернешнл, содержит информацию о заявленных взятках, выплаченных судебным органам, и об уровне восприятия коррупции в судебных органах в разных странах. УНП ООН публикует оценки честности и неподкупности судебного сектора на национальном уровне¹⁰.

Показатели, используемые в таких инструментах, пытаются оценивать коррупцию с двух точек зрения: а) восприятие общественностью и б) уязвимость механизмов контроля, направленных на обеспечение подотчетности судебных органов и обеспечение честности и неподкупности. Такие механизмы включают в себя дисциплинарные механизмы, требования к раскрытию доходов и активов и надзор со стороны проверяющих органов.

Хотя индивидуальное восприятие может рассматриваться как субъективное, когда оно основано на репрезентативных выборках населения или отдельных групп населения, оно становится ценным источником информации о масштабах и характере коррупции в судебных органах.

Анализ функционирования механизмов контроля, напротив, не может полагаться в такой же степени на статистические инструменты и более схож в части подходов с институциональным аудитом. Проблемы, которые могут возникнуть в этом контексте, связаны с соответствующей законодательной и подзаконной нормативно-правовой базой (например, размытыми критериями определения наказуемого деяния в целях дисциплинарного разбирательства или наделения полномочиями возбуждения дисциплинарных разбирательств в судебном органе), а также противоправ-

ными практиками (например, несанкционированное вмешательство в имеющуюся в суде компьютеризованную систему для случайного распределения дел).

Индикаторы часто предназначены для измерения того, насколько эффективно функционируют судебные органы, и получили ли принятые по делам решения соответствующее юридическое обоснование. Некоторые из таких индикаторов могут включать задержки в вынесении судебных решений, сокрытие доказательств, отказ от вызова отдельных свидетелей или проявления кумовства.

Хорошим показателем являются статистические данные о частоте, с которой исполнительная власть не выполняет или даже отменяет судебные решения, поскольку это демонстрирует, уважаются ли независимость судебных органов. Другим полезным показателем является количество возбужденных и рассмотренных дисциплинарных дел в отношении судей. Немногие дисциплинарные дела могут предполагать культуру безнаказанности. Тем не менее, ни один индикатор не может четко указать на наличие коррупции, если его не включить в более широкий контекст. Например, малое количество дисциплинарных дел в отношении судей может одновременно указывать на хорошо функционирующие судебные органы.

В связи с этими индикаторами способы сбора информации, которые могут пролить свет на различные формы коррупции в судебных органах, включают:

- Рассмотрение жалоб, поданных в связи с конкретными вопросами, такими как нарушение порядка хранения материалов дела, передача дела на рассмотрение конкретному судье или неправомерные действия судей;
- Изучение решений по уголовным делам в отношении судей, связанных с обвинениями в коррупции;
- Пересмотр необычно высоких или низких показателей обвинительных или оправдательных приговоров или рассмотрение решений, допускающих альтернативные, менее суровые наказания, такие как домашний арест за серьезные преступления;
- Анализ количества дел, по которым решения вынесены в пользу правительства;
- Оценка количества и обстоятельств случаев отвода судебных органов из-за коллизии интересов или предвзятости по сравнению с ожидаемыми показателями отвода судей или судов, находящихся в аналогичном положении;
- Сравнение заработной платы в судебных органах с заработной платой правительственных, занимающих аналогичные должности, и юристов (в частности, прокуроров);
- Анализ систем вознаграждения судей, в том числе

⁹ Доступно по адресу: <http://www.transparency.org/gcb2013>

¹⁰ Для информации о примерах таких оценок честности и неподкупности уголовного судопроизводства см. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html>

с преимуществами и бонусами в качестве определенной части их дохода, и того, какие органы принимают решения относительно систем вознаграждения судей.

15.4 Роль ресурсов

Адекватно финансируемая инфраструктура судебных органов и заработная плата являются ключевыми факторами для предупреждения коррупции в судебных органах¹¹. Недостаточное финансирование судебных органов увеличивает риски подкупа и хищения. Кроме того, если правительство не может позволить себе обеспечить надлежащую безопасность зданий судов и судей при рассмотрении громких, опасных дел, судьи и адвокаты могут капитулировать перед угрозами. Аналогично, недостаточным образом финансируемая судебная система может оказаться неспособной своевременно и тщательно рассматривать коррупционные дела.

15.4.1 Зарплаты судей и судебного персонала

Международные стандарты признают важность адекватных зарплат и льгот для судей¹². Зарплаты судей должны быть достаточными, чтобы позволить им быть независимыми от неправомерного влияния. Зарплаты судей и пенсии должны находиться в обоснованном соотношении с зарплатами и пенсиями, получаемыми другими специалистами с аналогичным опытом.

Однако судьи не должны быть связаны обязательствами по отношению к исполнительной власти вследствие получения таких льгот, как жилье или бонусы. Зарботная плата в судебных органах не только должна быть адекватной, она должна быть защищена от административного вмешательства, предполагающего манипулирование или влияние на результаты рассмотрения дел.

15.4.2 Инфраструктура

Обеспечение адекватной судебной инфраструктуры также важно, как и выплата заработной платы судьям.



Бюджет судебных органов должен позволять судам своевременно рассматривать дела. Законодатели должны консультироваться с судебным советом при разработке бюджета судебных органов¹³. В дополнение к необходимому финансированию крайне важно, чтобы эти средства распределялись не только среди высших судебных инстанций страны, но и среди судов нижнего звена и чтобы их сотрудники также полностью финансировались.

Бюджет судебных органов должен также предусматривать достаточное количество судей и судов с тем, чтобы судебные органы обладали необходимым количеством персонала для того, чтобы справляться с возложенной на них нагрузкой. Аналогичным образом, судьи и персонал суда должны иметь соответствующую подготовку и образование, необходимые для выполнения своих задач. Помимо адекватного кадрового обеспечения и ресурсов, правительство должно гарантировать безопасность судей. Меры безопасности могут включать присутствие охранников в зданиях судов и личную полицейскую охрану для судей, в адрес которых высказываются угрозы. Судебный персонал, например судебные исполнители, может также нуждаться в защите.

15.5 Обеспечение независимости судебной власти

Государства-участники ОБСЕ обязались защищать независимость судебных органов, как от правительства, так и от частных лиц¹⁴. Эта независимость должна быть закреплена в законодательстве страны и защищена на практике. Внешнее воздействие может при-

11 См. Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положение 13; Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec(2010)12 о судьях: независимость, эффективность и ответственность, положения 33-38.

12 Управление Верховного комиссара по правам человека, Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов, 1985, положение 11; Совет Европы, Европейская хартия о статусе судей, 8-10 июля 1998 года, положение 6; Международная ассоциация адвокатов, Кодекс минимальных стандартов независимости судей, 1982, положение 15 (b).

13 Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положение 6.

14 Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения, том. 1, пара 2.4.2; СБСЕ, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1990 г., положение 5.12.

нимать множество различных форм. Оно может быть прямым, когда правительственные должностные лица или стороны дела указывают судьям, как поступать в том или ином случае. Воздействие со стороны может принимать также менее прямые формы. Для защиты от вмешательства правительства должны обеспечить справедливость и прозрачность систем отбора, назначения на должность, продвижения по службе, оценки и дисциплинарного воздействия судей, а также стандартизировать системы распределения дел. Судебные процедуры сами по себе должны отражать верховенство права, а установленные процессы должны надежно и последовательно соблюдаться. Должны также существовать гарантии, такие как руководящие принципы вынесения приговоров, защита обвиняемых по уголовным делам и их адвокатов, а также гарантии равных прав сторон на доступ к информации и представление дел¹⁵.

15.5.1 Отбор и назначение судей

Точные методы отбора и назначения судей на должности варьируются в зависимости от страны и суда, а среди них нет лучших и худших. Однако в разных странах и на разных уровнях судов, два передовых метода могут служить ориентиром.

Во-первых, предпочтительнее, чтобы отбор судей и решения об их назначении на должность (включая выборы председателей судов) осуществлялись самой судебной властью, или независимым органом, состоящим из значительного количества судей. Этот орган должен включать судей судов разных уровней, а не только высших судов¹⁶. Хотя процесс приема на работу и отбора должен быть прозрачным, голосование должно быть тайным¹⁷. Контроль органа по отбору и назначению не должен находиться исключительно в руках одного человека, как это было отмечено Венецианской комиссией Совета Европы¹⁸.

Процессы отбора и назначения на должность, в которых ведущую роль играют исполнительная или законодательная власть без существенного участия судебных органов, являются наиболее уязвимыми к коррупции¹⁹.

15 Основные принципы независимости судебных органов, 1985, положение 5-6, 10-14; Бангалорские принципы поведения судей, 2002, положение 5.2-5; доступно по адресу: http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

16 Это включает в себя выбор председателя суда. Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положения 16 и 7.

17 Относительно процесса найма см. Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положения 21-23.

18 СЕ, Венецианская комиссия, Мнение 663/2012 об организации и управлении судами, с. 7. Доступно по адресу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDDL-AD\(2012\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDDL-AD(2012)001-e)

19 Европейская хартия о статусе судей, положение 1.3.

Во-вторых, странам следует установить и придерживаться конкретных критериев отбора и назначения на должность, чтобы свести к минимуму риск найма судей на основе их подверженности влиянию извне. Критерии должны подчеркивать нейтральность, честность, неподкупность и независимость²⁰.

В идеале правила или законы, регулирующие отбор и назначение судей, должны делать акцент на том, что решения о найме основываются на квалификации судей и их способности принимать беспристрастные решения. Отбор может также основываться на психологической оценке способности судей работать в командах и справляться со стрессовыми ситуациями и сложными обстоятельствами²¹. Процесс отбора должен основываться на количественных критериях, таких как качество образования кандидата и многолетний опыт. В руководящих принципах отбора и назначения судей должно быть указано, что решения о выборе или назначении судей не должны основываться на принадлежности к политической партии.

15.5.2 Продвижение судей по службе и срок пребывания в должности

После назначения, карьерный путь судьи должен быть основан на заслугах и защищен от неправомерного влияния. Чтобы свести к минимуму политическое влияние на решения, касающиеся судебной карьеры, решения, касающиеся продвижения и срока пребывания в должности, должны соответствовать понятным, объективным и нейтральным критериям. Решения о продвижении по службе должны регулироваться правилами или отдельным законом и основываться на «объективных факторах, в частности умениях, честности и неподкупности, а также опыте»²². Эти факторы включают знание закона, умение проводить судебные разбирательства; способность писать аргументированные решения, способность справляться с рабочей нагрузкой, умение принимать решения, открытость к новым технологиям; организационные навыки; способность к разрешению споров и уважение к сторонам. Если продвижение по службе зависит от оценки этих квалификаций, то ее должны делать независимые стороны, а не судебный совет. Например, такие оценки

20 Основные принципы независимости судебных органов, положение 10.

21 УНП ООН, Руководство по укреплению честности, неподкупности и потенциала судебных органов, 2011, стр. 9; доступно по адресу: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf

22 Основные принципы независимости судебных органов, положение 13; Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положение 29.

могут осуществляться местными судьями, чьи решения должны четко следовать ряду критериев²³. Хотя существенные решения судей не должны рассматриваться, они могут оцениваться с точки зрения объективности, ясности и тщательности. Наконец, для судей, которым отказано в продвижении по службе, должен быть предусмотрен апелляционный процесс²⁴. Трудно разработать объективные критерии продвижения. Некоторые статистические данные могут быть полезными при принятии решений о продвижении, хотя решения должны приниматься не только путем взвешивания статистических факторов.

Периодические экзамены, проверяющие знания судей, не должны навязываться судьям в качестве требования сохранения работы²⁵. Такая практика может быть использована исполнительной властью для оказания неправомерного влияния. Эти экзамены могут превращать первоначальное назначение судей в «испытательные сроки», проверяя их лояльность.

Правительствам предпочтительнее гарантировать судьям пожизненное пребывание на посту. Постоянные назначения могут быть прекращены только в случае серьезных нарушений дисциплинарных или уголовных положений, установленных законом, или когда судья больше не может выполнять судебные функции. Председатели судов должны назначаться на определенный срок, который продлевается только один раз. Как и в случае с отбором и назначением на должность, решения о сроках пребывания на посту и продвижении должны приниматься либо судебной властью, либо независимым органом. В идеале, в директивный орган должны входить несколько типов профессиональных юристов, и значительное число, не менее половины, должны быть судьями²⁶.

15.5.3 Практика беспристрастного распределения дел, управления и вынесения судебных решений

Как и при отборе, назначении на должность судей и решении о сроках пребывания в должности, фактическое рассмотрение дел также должно обеспечивать нейтральность. Сюда входит распределение дел между судьями без учета вероятного решения судьи по данному вопросу. Общая стратегия, управляемая

председателем суда или его/ее персоналом, (но без какого-либо существенного вклада со стороны председателя)²⁷ заключается в ротации распределения дел между судьями в алфавитном порядке или с помощью случайного электронного отбора.

Совершенствование систем ведения дел и подачи заявлений является прямым способом борьбы с коррупцией. Простые решения могут иметь реальное влияние на сокращение возможностей для коррупции со стороны юристов и сотрудников судебных органов и улучшение обработки дел в целом.

Компьютеризированные системы управления делами и хорошо организованные картотеки могут в некоторой степени устранить ошибки распределения дел, связанные с человеческим фактором. Но в конце концов каждый случай должен быть рассмотрен, а судья должен быть нейтральным. Судьи обязаны одинаково относиться к сторонам и адвокатам и не должны дифференцировать их по социальному или экономическому статусу, этнической принадлежности, политическому влиянию или любому другому фактору. Желательно зафиксировать это требование в судебном кодексе страны.

Совет Европы рекомендует судьям отказаться от рассмотрения дела или отказаться от дальнейшего участия в деле, если есть риск предвзятости или коллизии интересов²⁸. Совет также подчеркивает важность своевременности принятия судебных решений²⁹. Судебные решения должны быть написаны и разъяснены достаточно подробно, в зависимости от их сложности. Они должны быть опубликованы³⁰ и не подлежат изменению, кроме как через законный процесс обжалования.

15.6 Обеспечение надлежащего надзора

Обеспечение независимости судебных органов является ключом к обеспечению их нейтралитета. В то же время для предупреждения коррупции и наказания за нее важно обеспечить надзор за судебными органами (особенно судьями на руководящих должностях, таких как председатели судов)³¹, адвокатами и сторонами дела.

23 Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положения 27, 30; УНП ООН, Руководство по укреплению честности, неподкупности и потенциала судебных органов., стр. 13

24 Европейская хартия о статусе судей, положение 4.1; Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положение 28.

25 Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положение 28.

26 Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec(2010)12, положения 46, 49-50; Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положения 7, 15.

27 Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положение 12.

28 См., например: Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec(2010)12, положение 61.

29 Мнение №3 Консультативного совета европейских судей Совета Европы по принципам и правилам, регулирующим профессиональное поведение судей, в частности этику, несовместимое поведение и беспристрастность (2002), пара 26.

30 Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положение 32.

31 Там же, положения 11-16.

Поэтому правительства должны найти баланс между защитой судебных органов и обеспечением наличия механизмов для обеспечения подотчетности судей.

Это включает обеспечение прозрачности судебного процесса. Судебные органы, при содействии со стороны правительства, должны поощрять и поддерживать создание понятных и специализированных кодексов поведения для судей. В идеальном случае создание таких кодексов будет включать участие судебных ассоциаций или органов судебного самоуправления. Профессиональные и этические стандарты в этих кодексах должны внедряться через процесс подачи жалоб, в соответствии с которым любой может сообщить о предполагаемом нарушении кодекса. Отдельно следует применять дисциплинарный процесс для серьезных и/или неоднократных нарушений.

15.6.1 Кодексы поведения

Кодексы поведения для судебных органов должны содержать конкретные указания относительно ответственности и поведения судей. Один из подходов к этому вопросу состоит в том, чтобы иметь два отдельных набора стандартов, кодифицирующих поведение судей. Первый набор стандартов может приниматься ассоциациями судей и его исполнение может быть обеспечено посредством порицания или исключения из этих ассоциаций. Второй стандарт может быть закреплен в законодательстве о судебных органах и будет подкрепляться дисциплинарными процедурами, применяемыми в судебных органах. Оба типа кодексов должны включать стандарты поведения, основанные на международных и региональных передовых методах, и стандартах.

Бангалорские принципы идут еще дальше, предоставляя несколько дополнительных полезных гарантий (см. Также главу 1 (1.2.11 D)). Например, они призывают судей разъяснить для себя, как их финансовые интересы и интересы их семей могут относиться к находящимся на их рассмотрении делам. Судьи не могут сознательно разрешать своим сотрудникам получать подарки. В соответствии с Бангалорскими принципами судьям рекомендуется избегать простого проявления пристрастности, в том числе в их личных и профессиональных отношениях³². В дополнение к ограничению политической вовлеченности судей - общая практика европейских стран запрещает судьям выполнять любую оплачиваемую работу, кроме препода-

вания или проведения научных исследований. Тем не менее, несмотря на запрет вовлеченности в политику, судьям должны быть разрешены самоорганизация и самоконтроль, а также право выступать в поддержку судебных органов³³. В кодексе поведения также указывается, при каких обстоятельствах судья должен отказаться от рассмотрения дела (в качестве альтернативы в некоторых странах такое положение включено в Уголовно-процессуальный кодекс). В соответствии с Бангалорскими принципами отвод необходим, когда судья пристрастно или предвзято относится к рассматриваемому им вопросу, либо у внешнего наблюдателя сложилось такое впечатление. Подобное предубеждение может возникнуть при личном знакомстве с одной из сторон или ознакомления с обстоятельствами дела; если судья ранее выполнял функции адвоката или являлся свидетелем по делу; или наличие у судьи или членов его семьи экономического интереса в исходе дела³⁴.

Для судебных кодексов, разрабатываемых и выполняемых судебными органами страны, дисциплинарные санкции должны быть включены в кодекс и должны быть соразмерными³⁵. Возможные санкции включают отстранение судьи от участия в рассмотрении дела; приостановление полномочий; наложение административных санкций, таких как снижение заработной платы; а также выговор. Для обеспечения сбалансированности между потребностями в надзоре и возможными правонарушениями необходима тщательная разработка соответствующих правовых положений. В правилах должны быть четко разъяснено применение каких санкций возможно за те или иные нарушения. Кодексы поведения, подлежащие исполнению в рамках дисциплинарного процесса, применяемого в судебных органах, должны указывать возможные дисциплинарные санкции за каждое из перечисленных правонарушений³⁶. Тем не менее, должны существовать определенные границы кодексов. Например, судьи не должны подвергаться дисциплинарному взысканию за: случайную ошибку, совершенную по неосторожности; принятие непопулярного решения³⁷.

В то время как санкции должны налагаться на судей только в случаях «грубого и непростительного» проступка,³⁸ судебные органы и судебные объединения

32 Бангалорские принципы, положения 4.1, 4.7, 4.15; Также см. Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), Похоска против Польши, решение от 10 января 2012 г., пара 35-38.

33 Основные принципы независимости судебных органов, положение 8-9; Европейская хартия о статусе судей, положение 1.7.

34 Бангалорские принципы, положение 2.5.

35 Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec(2010)12, положение 69.

36 Мнение No 3 Консультативного совета европейских судей Совета Европы (2002), пара 73 и 49; Европейская хартия о статусе судей, положение 5.1.

37 Международная комиссия юристов, Международные принципы независимости и подотчетности судей, адвокатов и прокуроров, 2007, стр. 55.

38 Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положение 25.

должны кодифицировать этические стандарты помимо тех, которые могут привести к судебным искам в отношении судьи.

Наряду с судьями, адвокаты, прокуроры и другой персонал, задействованный в функционировании судебной системы страны, должен подчиняться кодексу этики³⁹. Кодексы этики для судей и судебного персонала должны быть не только хорошо подготовлены, но также должны быть распространены и разъяснены.

15.6.2 Жалобы и дисциплинарный процесс

За нарушение этических стандартов судебных ассоциаций, судьи могут быть исключены из ассоциации, тогда как судьи, нарушающие требования кодекса этики судебных органов, могут быть подвергнуты дисциплинарному взысканию. Судьи также должны подлежать уголовной ответственности за более серьезные нарушения, такие как взяточничество или злоупотребление служебным положением. В то же время, международные организации настоятельно рекомендуют, за некоторыми исключениями, чтобы судьи обладали иммунитетом от гражданской ответственности в отношении действий, совершенных в связи с добросовестным осуществлением своих служебных обязанностей, и никогда не подвергались санкциям за содержание, вынесенных ими решений или приговоров⁴⁰.

Страны, игнорируя недостоверные заявления, должны действовать в связи с обоснованными жалобами в отношении судей для обеспечения соблюдения судьями этических норм. Международные стандарты требуют, чтобы эти жалобы последовательно и тщательно расследовались, а эти расследования, в случае необходимости, влекли за собой судебное разбирательство⁴¹.

Дела против судей могут расследоваться и рассматриваться различными органами, в зависимости от и страны и уровня суда. Консультативный Совет европейских судей Совета Европы рекомендует поручить дисциплинарные вопросы дисциплинарного процесса в судебных органах не суду, а независимому надзорному органу судебной системы⁴². Также крайне важно поддерживать независимость, честность и прозрачность для обеспечения того, чтобы судебные дисциплинарные органы не были подвержены кумовству.

По этой причине судебные дисциплинарные органы должны включать также членов, не являющихся судьями⁴³.

Дисциплинарные трибуналы должны гарантировать судьям справедливое судебное разбирательство и право оспаривать решение и санкции в отношении них. Это включает право отвечать на выдвинутые против его/ее обвинения. Окончательные решения, касающиеся дисциплины в судебных органах, должны публиковаться⁴⁴. Соблюдая основные требования надлежащей процедуры и прозрачности, страны могут попытаться сбалансировать потенциально противоречивые интересы независимости и подотчетности судебных органов.

15.6.3 Роль общественности и СМИ

Прозрачность является одним из важнейших факторов выявления и предупреждения коррупции в судебных органах. Во многих странах средства массовой информации играют важную роль в раскрытии случаев коррупции в судебных органах. Таким образом, судебное разбирательство должно быть открытым для общественности и средств массовой информации, за некоторыми исключениями, как, например, в случае семейного судопроизводства, ситуаций, связанных с несовершеннолетними, государственной тайной или вопросами национальной безопасности⁴⁵.

Для получения доступа к судебным процессам общественность и средства массовой информации должны быть информированы о том, когда и где они будут проводиться. Предлагаемые методы распространения судебных расписаний включают ежедневные обновления на досках объявлений в судах и компьютерные терминалы общественного доступа в вестибюле зданий судов. В Киевских рекомендациях ОБСЕ содержится призыв к судебным органам активно поощрять доступ журналистов и использовать пресс-секретарей или сотрудников средств массовой информации⁴⁶.

Следует отметить, что судьи должны соблюдать равновесие между поощрением прозрачности и поддержанием беспристрастности и ее видимых форм проявления, например, избегая пристрастных коммента-

39 УНП ООН, Руководство по укреплению честности, неподкупности и потенциала судебных органов, 2011, стр. 30 и далее

40 Трансперенс Интернешнл, Доклад о коррупции в мире, Коррупция в судебной системе, стр. XXVI; Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положение 25.

41 Международные принципы независимости и подотчетности судей, адвокатов и прокуроров, стр. 59.

42 Мнение № 3 Консультативного совета европейских судей Совета Европы по принципам и правилам, регулиющим профессиональное поведение судей, в частности этику, несовместимое поведение и беспристрастность, пара 71.

43 Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положение 9.

44 Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec(2010)12, положение 69; Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положения 26, 32.

45 УНП ООН, Руководство по укреплению честности, неподкупности и потенциала судебных органов, 2011, стр. 86.

46 Киевские рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, положение 33.

риев в отношении дел, которые они рассматривают⁴⁷. С этой целью сами судьи могут выступить перед прессой относительно конкретных проектов или комитетов, в которых они участвуют, но не должны обсуждать дела.

Общественный доступ и прозрачность судебной системы также зависят от своевременной публикации судебных решений, их организации по предмету рассмотрения, затронутым правовым вопросам, и именам судей, к компетенции которых относится рассмотрение дела. Помимо обеспечения публичного доступа к судебным решениям, персонал суда должен также знать, что они обязаны, если это предусмотрено законом, предоставить судебное решение иному лицу, а не только сторонам дела. Подход к тому, какие судебные решения подлежат публикации, различается в зависимости от страны; международные организации, такие как ОБСЕ и Всемирный банк, поощряют публикацию, по крайней мере, всех решений высших судебных органов, поскольку такие решения могут иметь более широкое влияние на права граждан⁴⁸. В соответствии с законом судебные решения могут регулярно публиковаться в официальном бюллетене (доступном для общественности); также желательно размещение решений в Интернете через веб-сайт судебного органа.

Помимо доступа средств массовой информации в залы судебных заседаний, общественность играет определенную роль в предупреждении коррупции другими способами. Суды могут запрашивать мнение общественности посредством опросов общественного мнения и должны поощрять заявления общественности в отношении любого неправомерного поведения со стороны судей или судебного персонала. НПО могут защищать прозрачность, отслеживая судебные дела и публикуя независимые отчеты о состоянии судебной системы. В некоторых странах на местном уровне были созданы «комитеты участников судопроизводства», состоящие из различных государственных служащих и частных лиц, которые пользуются услугами судебной системы. Эти комитеты обеспечивают возможность для общественного обсуждения проблем судебных органов, высказывания жалоб, повышения осведомленности и предложения решений в официальной обстановке⁴⁹.

15.7 Выводы

Защита от коррупции в судебных органах имеет решающее значение для обеспечения надлежащего функционирования судебной системы. В демократической системе правления судебная власть должна быть равным партнером исполнительной и законодательной власти. Она должна играть роль обеспечения того, чтобы все слои общества были подотчетны в соответствии с законом. В то же время сами судебные органы должны быть прозрачными и подотчетными в отношении своих действия, сохраняя при этом свою независимость.

Борьба с коррупцией в судебных органах имеет гораздо более широкую цель, чем просто обеспечение успеха одной ветви власти. Судебная система является окончательной и, возможно, самой важной защитой от коррупции в масштабах всей страны. Хорошо финансируемая, независимая и подотчетная судебная система является ключом к предупреждению коррупции и наказанию за нее в других частях правительства. Справедливые и обоснованные судебные решения могут сдерживать или останавливать коррупцию со стороны лиц, находящихся вне судебной системы.

Помимо наличия механизмов для выявления и количественной оценки коррупции, странам следует иметь систему наказания за коррупционные деяния. Эта система должна основываться на независимой и беспристрастной применяемой правовой базе. Кроме того, судебная система должна в достаточной степени финансироваться, наряду с правоохранительными мерами, чтобы снизить риск обращения судебного персонала и судей к коррупционным практикам и их уязвимость перед коррупцией.

47 Мнение № 3 Консультативного совета европейских судей Совета Европы по принципам и правилам, регулирующим профессиональное поведение судей, в частности этику, несовместимое поведение и беспристрастность, пара 49.

48 Всемирный банк, Доступ к информации и прозрачность в судебной системе, 2010, стр. 24; Доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ о Турции и цензуре в интернете, 2009, стр. 19.

49 УНП ООН, Реформа уголовного правосудия в постконфликтных государствах, 2011, с. 49. Доступно по адресу: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/11-83015_Ebook.pdf

Библиография

1. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/ODIHR, *Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia* from Expert meeting in Kyiv, 2010 [pdf]. Available from <http://www.osce.org/odihr/KyivRec?download=true>
2. Transparency International, *Global Corruption Report, Corruption in Judicial Systems*, Cambridge University Press, 2007 [website]. Available from http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_2007_corruption_and_judicial_systems
3. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Resource Guide for Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, 2011 [pdf]. Available from https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf
4. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Implementation Guide and Evaluative Framework for Article 11, UNCAC*, 2014 [pdf]. Available from https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Implementation_Guide_and_Evaluative_Framework_for_Article_11_-_English.pdf
5. U4 Anti-Corruption Resource Centre / Justice Sector, publications [website]. Available from <http://www.u4.no/themes/justice-sector/>

ГЛАВА 16

Криминализация коррупции

СОДЕРЖАНИЕ

16.1	Международные стандарты	200
16.2	Подкуп	208
16.3	Другие коррупционные правонарушения	213
16.4	Ответственность юридических лиц	214
16.5	Юрисдикция	216
16.6	Защита	217
16.7	Срок давности	217
16.8	Наказания и санкции	218
16.9	Иммунитеты и юрисдикционные привилегии	219
16.10	Выводы и рекомендации	221
	Библиография	222
	<i>Вставка 16.1 Национальные примеры - преступление подкупа</i>	201
	<i>Вставка 16.2 Соединенное Королевство Закон о взяточничестве 2010, преступление «неспособность предотвратить взяточничество» (раздел 7)</i>	210
	<i>Таблица 16.1 Международная база по криминализации подкупа и коррупции: активный и пассивный подкуп национальных и иностранных публичных должностных лиц</i>	203

ГЛАВА 16

Криминализация коррупции

Криминализация преступлений, связанных с коррупцией, лежит в основе любой эффективной стратегии борьбы с коррупцией. Всеобъемлющий режим криминализации преследует две цели: во-первых, он предоставляет средства призвать к ответу тех, кто занимается такой деятельностью, а во-вторых, он оказывает на коррупцию сдерживающее воздействие.

Хотя каждое государство должно самостоятельно принять решение о рамках криминализации коррупции, следует учитывать международные документы, инициативы и руководства, которые были разработаны и согласованы и которые вместе формируют то, что может быть описано как «международный стандарт». Конвенция ООН против коррупции (КООНПК) содержит всеобъемлющий набор положений о криминализации, предназначенный для противодействия подкупу и другим преступлениям, связанным с коррупцией. Государства-участники КООНПК взяли на себя обязательство провести обзор существующего законодательства, институтов и практик, а в случае отсутствия законодательства или институтов - создать таковые в соответствии с минимальными стандартами, согласованными в рамках главы III КООНПК, посвященной криминализации коррупционных правонарушений. В дополнение к КООНПК, существуют и другие важные конвенции, касающиеся государств-участников ОБСЕ, такие как Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом) и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Однако каждое государство вправе принять законодательство, идущее дальше, чем эти международные документы.

В этой главе рассмотрены главные компоненты оснований криминализации.

16.1 Международные стандарты

Положения КООНПК относительно криминализации коррупции охватывают подкуп, а также другие правонарушения, связанные с коррупцией. Помимо подкупа национальных и иностранных публичных должностных лиц (активного и пассивного), а также должностных лиц публичных международных организаций, она включает также такие правонарушения как хищение имущества, злоупотребление влиянием в корыстных целях, незаконное обогащение, сокрытие и отмыwanie доходов от коррупции, воспрепятствование осуществлению правосудия, а также злоупотребление служебным положением. КООНПК содержит как обязательные, так и дискреционные положения и охватывает как публичный, так и частный сектор.

Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом сосредоточена на подкупе (активном) иностранных публичных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, иногда известном также как аспект подкупа, связанный с предложением. В то же время, Конвенция Совета Европы (СЕ) об уголовной ответственности за коррупцию фокусируется на криминализации и включает в себя активный и пассивный подкуп широкого круга публичных должностных лиц, активный и пассивный подкуп в частном секторе, совершенных умышленно в ходе коммерческой деятельности, а также преступление злоупотребления влиянием в корыстных целях. Обзор этих трех инструментов приведен в таблице 16.1.

Таблица 16.1 Международная база по криминализации подкупа и коррупции: активный и пассивный подкуп национальных и иностранных публичных должностных лиц

Подкуп (обещание, предложение или предоставление) = Поведение взяткодателя		
КООНПК	Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию
<p>Национальное публичное должностное лицо, Статья 15 (а): Каждое Государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно: а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей;</p> <p>Иностранное публичное должностное лицо и должностное лицо публичной международной организации, статья 16 (1): Каждое Государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых деяний, когда они совершаются умышленно, обещание, предложение или предоставление иностранному публичному должностному лицу или должностному лицу публичной международной организации, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел.</p>	<p>Национальное публичное должностное лицо: не рассматривается</p> <p>Иностранное публичное должностное лицо Статья 1 1. Каждая Страна в соответствии с внутренним законодательством принимает необходимые меры для признания в качестве уголовно наказуемых деяний умышленное предложение, обещание или предоставление любым лицом прямо или через посредников любых неправомерных имущественных или иных преимуществ иностранному должностному лицу, в пользу такого должностного лица или третьего лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с осуществлением международной коммерческой сделки.</p>	<p>Национальное публичное должностное лицо, Статья 2: Каждая Страна принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом обещание, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому из ее государственных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица, с тем чтобы оно совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций, когда это сделано преднамеренно.</p> <p>Конвенция также распространяет его на активный подкуп членов национальных государственных собраний (статья 4).</p> <p>Должностное лицо иностранного государства, Статья 5: Каждая Страна принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом поведение, упомянутое в статьях 2 (активное) и 3 (пассивное), когда это касается государственного должностного лица какого-либо другого государства.</p> <p>Конвенция также распространяет его на активный подкуп членов иностранных публичных собраний (статья 6), должностных лиц международных организаций (статья 9), международных парламентских собраний (статья 10) и лиц, занимающих должности в судебных органах или должностных лиц любого международного суда, юрисдикция которого признана Страной (статья 11).</p>

Таблица 16.1 Международная база по криминализации подкупа и коррупции: активный и пассивный подкуп национальных и иностранных публичных должностных лиц

Пассивный подкуп (вымогательство или принятие) = Поведение взяткополучателя / публичного должностного лица		
КООНПК	Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию
<p>Национальное публичное должностное лицо, статья 15 (b): Каждое Государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно: b) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.</p> <p>Иностранное публичное должностное лицо и должностное лицо публичной международной организации, статья 16 (2): 2. Каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, вымогательство или принятие иностранным публичным должностным лицом или должностным лицом публичной международной организации, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.</p>	<p>Раздел VII Рекомендации 2009 года против подкупа Настоятельно призывает все страны повысить осведомленность своих публичных должностных лиц относительно внутреннего законодательства относительно подкупа и вымогательства взятки с целью остановить вымогательство и принятие незначительных платежей в целях оказания содействия.</p>	<p>Национальные публичные должностные лица, Статья 3: Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом испрашивание или получение кем-либо из ее государственных должностных лиц, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или любого иного лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества, с тем чтобы это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций, когда это сделано преднамеренно.</p> <p>Конвенция также распространяет его на пассивный подкуп членов национальных государственных собраний (статья 4).</p> <p>Иностранное публичное должностное лицо , Статья 5: Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом поведение, упомянутое в статьях 2 (активное) и 3 (пассивное), когда это касается государственного должностного лица какого-либо другого государства.</p> <p>Конвенция также распространяет его на пассивный подкуп членов иностранных публичных собраний (статья 6), должностных лиц международных организаций (статья 9), международных парламентских собраний (статья 10) и лиц, занимающих должности в судебных органах или должностных лиц любого международного суда, юрисдикция которого признана Стороной (статья 11).</p>

Таблица 16.1 Международная база по криминализации подкупа и коррупции: активный и пассивный подкуп национальных и иностранных публичных должностных лиц

Национальное публичное должностное лицо		
КООНПК	Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию
<p>Статья 2 (а): “публичное должностное лицо“ означает:</p> <p>i) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица;</p> <p>ii) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника;</p> <p>iii) любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве Государства-участника. Тем не менее для целей принятия некоторых конкретных мер, предусмотренных главой II настоящей Конвенции, «публичное должностное лицо» может означать любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника.</p>	<p>Нет определения национального публичного должностного лица.</p>	<p>Статья 1: “государственным должностным лицом” считается лицо, определяемое как “государственный служащий”, “должностное лицо”, “мэр”, “министр” или “судья” в национальном праве государства, в котором данное лицо выполняет эту функцию, как она определяется в уголовном праве.</p>

Таблица 16.1 Международная база по криминализации подкупа и коррупции: активный и пассивный подкуп национальных и иностранных публичных должностных лиц

Иностранное публичное должностное лицо		
КООНПК	Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию
Статья 2 (b): «иностранное публичное должностное лицо» означает любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия.	Статья 1 (4) (a): “иностранное должностное лицо” означает любое лицо, занимающее назначаемую или выборную должность в органе законодательной, исполнительной или судебной власти иностранного государства; любое лицо, отправляющее государственные функции для иностранного государства, в том числе и для государственного органа, предприятия или учреждения, а также любое должностное лицо или представитель международной организации.	Конвенция не проводит различия между национальным и иностранным публичным должностным лицом (дается такое же определение, как и для национального публичного должностного лица)
Должностное лицо публичной международной организации		
КООНПК	Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию
Статья 2 (c): «должностное лицо публичной международной организации» означает международного гражданского служащего или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени.	См. выше определение “иностранного публичного должностного лица”, которое включает “любое должностное лицо или представителя публичной международной организации.” Пункт 17 Комментариев ОЭСР: “Публичная международная организация” включает любую международную организацию, образованную государствами, правительствами, или другими публичными международными организациями, независимо от формы организации и объема компетенции, включая, например, региональную организацию по экономической интеграции, такую как Европейские сообщества.	В пункте 58 пояснительного доклада: ... “любое должностное лицо или другой работающий по контракту служащий (в значении, которое придается этому термину положениями о персонале) какой-либо международной или наднациональной организации или органа, участником которых является Страна, а также любое лицо, как командированное так и нет, выполняющее функции, соответствующие выполняемым указанными должностными лицами или агентами.

Таблица 16.1 Международная база по криминализации подкупа и коррупции: активный и пассивный подкуп национальных и иностранных публичных должностных лиц

САНКЦИИ		
КООНПК	Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию
<p>Статья 30:</p> <p>1. Государство-участник за совершение какого-либо преступления, признанного таковым в соответствии с настоящей Конвенцией, предусматривает применение таких уголовных санкций, которые учитывают степень опасности этого преступления.</p> <p>2. Каждое Государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы установить или обеспечить, в соответствии со своей правовой системой и конституционными принципами, надлежащую сбалансированность между любыми иммунитетами или юрисдикционными привилегиями, предоставленными его публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций, и возможностью, в случае необходимости, осуществлять эффективное расследование и уголовное преследование и выносить судебное решение в связи с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией.</p> <p>3. Каждое Государство-участник стремится обеспечить использование любых предусмотренных в его внутреннем законодательстве дискреционных юридических полномочий, относящихся к уголовному преследованию лиц за преступления, признанные таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, для достижения максимальной эффективности правоохранительных мер в отношении этих преступлений и с должным учетом необходимости воспрепятствовать совершению таких преступлений.</p> <p>4. Применительно к преступлениям, признанным таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, каждое Государство-участник принимает надлежащие меры, в соответствии со своим внутренним законодательством и с должным учетом прав защиты, в целях обеспечения того, чтобы условия, устанавливаемые в связи с решениями об освобождении до суда или до принятия решения по кассационной жалобе или протесту, учитывали необходимость обеспечения присутствия обвиняемого в ходе последующего уголовного производства.</p> <p>5. Каждое Государство-участник учитывает степень опасности соответствующих преступлений при рассмотрении вопроса о возможности досрочного или условного освобождения лиц, осужденных за такие преступления.</p>	<p>Статья 3:</p> <p>1. Подкуп иностранного должностного лица подлежит эффективному и соразмерному уголовному наказанию, носящему сдерживающее воздействие. Диапазон наказаний должен быть соразмерным тому, который установлен Стороной за подкуп должностных лиц своих государственных органов и, в случае физических лиц, будет включать лишение свободы на срок, достаточный для обеспечения эффективной взаимной правовой помощи и экстрадиции преступников.</p> <p>2. В случае если в соответствии с правовой системой какой-либо Стороны уголовная ответственность к юридическим лицам неприменима, то эта Сторона обеспечит применение эффективного и соразмерного неуголовного наказания, носящего сдерживающее воздействие, за подкуп иностранных должностных лиц, включая финансовые санкции.</p> <p>3. Каждая Сторона принимает все необходимые меры к тому, чтобы сумма подкупа и доходы от подкупа иностранного должностного лица, а также имущество, стоимость которого соответствует указанным доходам, подлежали изъятию или конфискации либо наложению штрафов, обеспечивающим соразмерный эффект.</p> <p>4. Каждая Сторона рассматривает возможность применения дополнительных гражданско-правовых или административных санкций против лиц, подлежащих наказанию за подкуп иностранного должностного лица.</p>	<p>Статья 19:</p> <p>1. Принимая во внимание тяжесть уголовных преступлений, квалифицированных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией, каждая Сторона предусматривает в отношении этих уголовных преступлений, квалифицированных в качестве таковых в соответствии со статьями 2 - 14, эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции и меры, в том числе, если они совершены физическими лицами, наказание, предусматривающее лишение свободы, которые могут повлечь за собой выдачу,</p> <p>2. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы в отношении юридических лиц, привлеченных к ответственности в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 18, применялись эффективные, соразмерные и сдерживающие уголовные или неуголовные санкции, в том числе финансового характера</p> <p>3. Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы наделить себя правом конфисковывать или иным образом изымать орудия совершения и доходы от уголовных преступлений, квалифицированных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией, или имущество, стоимость которого эквивалентна таким доходам.</p>

Таблица 16.1 Международная база по криминализации подкупа и коррупции: активный и пассивный подкуп национальных и иностранных публичных должностных лиц

САНКЦИИ		
КООНПК	Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию
<p>6. Каждое Государство-участник в той мере, в которой это соответствует основополагающим принципам его правовой системы, рассматривает возможность установления процедур, с помощью которых публичное должностное лицо, обвиненное в совершении преступления, признанного таковым в соответствии с настоящей Конвенцией, может быть в надлежащих случаях смещено, временно отстранено от выполнения служебных обязанностей или переведено на другую должность соответствующим органом, с учетом необходимости уважения принципа презумпции невиновности.</p> <p>7. Когда это является обоснованным с учетом степени опасности преступления, каждое Государство-участник в той мере, в какой это отвечает основополагающим принципам его правовой системы, рассматривает возможность установления процедур для лишения на определенный срок, установленный в его внутреннем законодательстве, по решению суда или с помощью любых других надлежащих средств, лиц, осужденных за преступления, признанные таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, права:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) занимать публичную должность; и б) занимать должность в каком-либо предприятии, полностью или частично находящемся в собственности государства. <p>8. Пункт 1 настоящей статьи не наносит ущерба осуществлению компетентными органами дисциплинарных полномочий в отношении гражданских служащих.</p> <p>9. Ничто, содержащееся в настоящей Конвенции, не затрагивает принципа, согласно которому определение преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, и применимых юридических возражений или других правовых принципов, определяющих правомерность деяний, входит в сферу внутреннего законодательства каждого Государства-участника, а уголовное преследование и наказание за такие преступления осуществляются в соответствии с этим законодательством.</p>		

Таблица 16.1 Международная база по криминализации подкупа и коррупции: активный и пассивный подкуп национальных и иностранных публичных должностных лиц

САНКЦИИ		
КООНПК	Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию
<p>10. Государства-участники стремятся содействовать реинтеграции в общество лиц, осужденных за преступления, признанные таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией.</p> <p>Юридическое лицо: Статья 26 (4) Каждое Государство-участник, в частности, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с настоящей статьей, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций, включая денежные санкции.</p>		
Иммунитеты и юрисдикционные привилегии		
КООНПК	Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию
<p>Статья 30 (2): 2. Каждое Государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы установить или обеспечить, в соответствии со своей правовой системой и конституционными принципами, надлежащую сбалансированность между любыми иммунитетами или юрисдикционными привилегиями, предоставленными его публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций, и возможностью, в случае необходимости, осуществлять эффективное расследование и уголовное преследование и выносить судебное решение в связи с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией.</p>	<p>Не касается вопросов иммунитетов / юрисдикционных привилегий.</p>	<p>Положения настоящей Конвенции применяются без ущерба для положений любого договора, протокола или устава, а также текстов, регулирующих их применение в том, что касается лишения иммунитета.</p> <p>Резолюция Совета Европы (97) 24 устанавливает 20 Руководящих принципов борьбы с коррупцией, в том числе, с тем чтобы ограничить до степени, необходимой в демократическом обществе, иммунитет от расследования, уголовного преследования или вынесения судебного решения в отношении коррупционных правонарушений».</p>

Каждая из этих конвенций сопровождается техническими руководствами или пояснительными докладами, направленными на содействие законодателям и лицам, ответственным за выработку политики, в реализации конвенций и выполнения стандартов, согласованных на международном уровне. ОЭСР разработала и опубликовала «Коррупция: Глоссарий международных стандартов в области уголовного права»¹, Рекомендации Совета по дальнейшей борьбе с коррупцией международных публичных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок², и комментарии к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом³. УНП ООН опубликовало Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции⁴, и Техническое Руководство по осуществлению КООНПК (*Technical Guide to the UNCAC*), а также Материалы о процессе подготовки переговоров по разработке КООНПК⁵. В 2015 году УНП ООН опубликовало тематическое исследование «Ход осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Криминализация, правоохранительная деятельность и международное сотрудничество»⁶, в котором подводятся итоги первого цикла страновых обзоров в рамках механизма взаимного обзора КООНПК.

Помимо трех конвенций, упомянутых выше, ряд других инициатив и органов также внесли свой вклад, например, Совместный проект Всемирного банка / УНП ООН по возвращению похищенных активов Инициатива (StAR)⁷ и Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)⁸ опубликовали страновые или тематические оценки и различные справочники и исследования, с целью содействия лицам, ответственным за выработку политики, и законодателям.

16.2 Подкуп

Преступления, связанные с подкупом публичного должностного лица, охватывают *активный* подкуп - преступление, совершенное взяточдателем, который *обещает, предлагает* или *предоставляет* взятку

должностному лицу; и *пассивный* подкуп - преступление, совершенное должностным лицом, которое *вымогает или принимает взятку*⁹.

Помимо этого, подкуп подразделяется на преступления национального характера, когда лицо подкупает должностное лицо своей страны, и подкуп иностранных должностных лиц, когда лицо подкупает должностное лицо иностранного государства или публичной международной организации.

Поэтому любая криминализация подкупа должна включать как минимум следующие положения:

1. Активный подкуп национальных публичных должностных лиц
2. Пассивный подкуп национальных публичных должностных лиц
3. Активный подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций
4. Пассивный подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций

КООНПК устанавливает требования к криминализации подкупа национальных и иностранных публичных должностных лиц в соответствии со статьями 15 и 16.

Ниже кратко объясняются ключевые элементы подкупа, которые в идеале должны быть отражены в национальном законодательстве.

• Умысел

Международные конвенции содержат положение о том, что коррупционные преступления совершаются «умышленно». Тем не менее, точное определение «умысла» зависит, в некоторой степени, от того, относится ли страна к системе общего права или к системе континентального права. Например, в странах общего права рассматривают умысел применительно к коррупции как предоставление преимущества и как последствие предоставления (т.е. должностное лицо совершает действие или бездействие в результате предоставленного преимущества). Тем не менее, в некоторых странах термин «умышленно» охватывает как прямой умысел, так и косвенный умысел либо неосторожность.

• Публичное должностное лицо

Определение термина «публичное должностное лицо» в национальном законодательстве должно быть настолько широким насколько это возможно, если есть намерение, чтобы уголовное право охватывало всех, кто занимает публичные должности, выборные

1 Доступно по адресу: www.oecd.org/daf/anti-bribery/41194428.pdf~pobj

2 Доступно по адресу: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=258&Lang=en>

3 Доступно по адресу: www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG~pobj.pdf

4 Доступно по адресу: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html~pobj

5 Доступно по адресу: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html>

6 См.: https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html

7 См.: <http://star.worldbank.org/star/>

8 См.: www.fatf-gafi.org/~HEAD=dobj

9 На основе определения, содержащегося в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию

или невыборные, оплачиваемые или неоплачиваемые.

В качестве ориентира по тому объему охвата, который должно достигать национальное законодательство, Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом, в статье 1 (4) определяет иностранное должностное лицо как «любое лицо, занимающее назначаемую или выборную должность в органе законодательной, исполнительной или судебной власти иностранного государства, любое лицо, отправляющее государственные функции для иностранного государства, в том числе и для государственного органа, предприятия или учреждения, а также любое должностное лицо или представитель международной организации». Определение охватывает также государственные учреждения или предприятия. В целях оказания помощи законодателям и лицам, ответственным за выработку политики, комментарии ОЭСР (пункты 13-16) определяют также термины «государственный орган» и «государственное предприятие».

КООНПК в статье 2 содержит несколько более широкое определение национального «публичного должностного лица», которое включает также лиц, занимающих руководящие должности:¹⁰ «на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица», а также лиц, предоставляющих какие-либо публичные услуги.

• **Предложение, обещание или предоставление**

Все три конвенции определяют способы активного подкупа, как «обещание, предложение или предоставление», как согласованный международный стандарт. Для целей Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом, как уже упоминалось выше, это единственный стандарт, применяемый в отношении подкупа иностранного публичного должностного лица.

Для эффективной криминализации обещание, предложение или предоставление взятки должны быть криминализованы как оконченные преступления, будет недостаточно, если они будут рассматриваться как покушение на подкуп. Таким образом, законодателям должны рассмотреть вопрос о включении этих трех основных способов в преступление подкупа, чтобы избежать последующих споров относительно интерпретации.

Особое внимание требуется в случаях, когда внутреннее законодательство требует, чтобы взятка была принята публичным должностным лицом, или требует наличия согласия обеих сторон для того, чтобы подкуп (в том числе подкуп иностранных должностных лиц) признавался оконченным преступлением.

Этапы 1 и 2 оценок ОЭСР (доклады о выполнении Конвенции по борьбе с подкупом) уже обратили внимание на трудности, с которыми столкнулись некоторые страны при конструировании состава основного преступления подкупа, которое считается оконченным в ситуации, когда было осуществлено только обещание или предложение.

Международные конвенции имеют более широкие ожидания и предполагают, что по сущности преступления будет охватывать не только предоставление взятки, но и также предложение или обещание, даже если принятия взятки не было.

• **Вымогательство или принятие**

Согласно КООНПК, пассивный подкуп охватывает два аспекта, «вымогательство или принятие» взятки. Так же как для активного подкупа, эти два способа являются минимальными согласованными международными стандартами и государства должны ввести уголовную ответственность за оба способа в части, которая касается национальных публичных должностных лиц. В отношении иностранных публичных должностных лиц государства должны рассмотреть вопрос о криминализации соответствующих действий.

Так же как и в случаях активного подкупа, государствам следует ввести в свое законодательство оба способа, а не выбирать один или другой из соответствующего положения Конвенции. Это послужит гарантией того, что не создаются юридические лазейки.

Конвенция Совета Европы дополнительно рассматривает также такой элемент как «получение». Это означает, что хранение преимущества или подарка, по крайней мере в течение некоторого времени, должностным лицом, которое не требовало такого преимущества и немедленно возвратило подарок отправителю, не является совершением преступления.

• **Лично или через посредников**

Любое положение должно охватывать осуществляемое лично или через посредников обещание, предложение или предоставление взятки, а также ее вымогательство или принятие. Задача состоит в том, чтобы охватить ситуации, когда взятка обещается, предлагается или передается через третью сторону, в равной степени это относится также к ситуациям, когда взятка вымогается или принимается через третью сторону. Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом описывает такие действия, совершаемые «прямо или косвенно», с использованием в статье 1(1) формулировки «прямо или через посредников». Намерения создателей Конвенции раскрыты в пункте 6 Комментариев ОЭСР следующим образом: «Поведение, описанное в п. 1, является преступлением, независимо от того, предло-

¹⁰ Возможен также охват вооруженных сил (см. Доклад Специального комитета по разработке конвенции против коррупции о работе его первой – седьмой сессий, 2003, А/58/422/, Прил. 1, пара. 2).

КООНПК о подкупе публичных должностных лиц

Статья 15

Подкуп национальных публичных должностных лиц

Каждое Государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно:

- a) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического, или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей;
- b) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

Статья 16. Подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций

1. Каждое Государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие

- могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых деяний, когда они совершаются умышленно, обещание, предложение или предоставление иностранному публичному должностному лицу или должностному лицу публичной международной организации, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел.
2. Каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, вымогательство или принятие иностранным публичным должностным лицом или должностным лицом публичной международной организации, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

Источник: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

Конвенция ОЭСР о подкупе иностранных публичных должностных лиц

Статья 1. Подкуп иностранных должностных лиц

1. Каждая Сторона в соответствии с внутренним законодательством принимает необходимые меры для признания в качестве уголовно наказуемых деяний умышленное предложение, обещание или предоставление любым лицом прямо или через посредников любых неправомерных имущественных или иных преимуществ иностранному должностному лицу, в пользу такого должностного лица или третьего лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с осуществлением международной коммерческой сделки.
2. Каждая Сторона принимает необходимые меры, чтобы установить, что соучастие, включая подстрекательство, содействие и пособничество, равно как и санкционирование действий по подкупу иностранного должностного лица является уголовно наказуемым деянием. Покушение на подкуп или сговор с целью подкупа иностранного должностного лица являются уголовно наказуемым деянием в той же степени, что и покушение на подкуп или сговор с целью подкупа должностного лица данной Стороны.

3. Деяния, определенные в п.п. 1 и 2 настоящей статьи в дальнейшем именуются “подкуп иностранного должностного лица”.
4. Для целей настоящей Конвенции:
 - a. термин “иностранное должностное лицо” означает любое лицо, занимающее назначаемую или выборную должность в органе законодательной, исполнительной или судебной власти иностранного государства, любое лицо, отправляющее государственные функции для иностранного государства, в том числе и для государственного органа, предприятия или учреждения, а также любое должностное лицо или представителя международной организации;
 - b. термин “иностранное государство” включает все уровни и структуры системы государственного и муниципального управления от центральных до местных органов власти;
 - c. понятие “действовать или бездействовать в связи с выполнением официальных обязанностей” охватывает любое использование должностным лицом своих полномочий независимо от того, находятся ли они в рамках его компетенции.

Источник: для более подробной информации о Конвенции и соответствующих комментариях см www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

Вставка 16.1 Национальные примеры - преступление подкупа

В Люксембурге для признания подкупа преступлением традиционно требуется наличие предшествующего коррупционного соглашения заключенного до того, как должностное лицо совершило или воздержалось от данного деяния. Любые неудачные шаги по достижению такого соглашения могли квалифицироваться как покушение. Таким образом, даже предоставление взятки не может квалифицироваться как основное преступление. Новое преступление подкупа *ex post facto*, было введено (Статья 249 Уголовного кодекса Люксембурга), и сейчас преступлением считается также заключение незаконного коррупционного соглашения, после того, как публичное должностное лицо совершило действие или воздержалось от его совершения. Соответственно, только уплата взятки сама по себе будет считаться преступлением подкупа даже в отсутствие предварительного соглашения между сторонами.

Французское законодательство имеет аналогичное требование о коррупционном соглашении. Активное взяточничество определяется как предложение или обещание, неза-

висимо от того, было ли оно принято или нет. Однако при рассмотрении подкупа французского государственного должностного лица, суды во Франции принимают понятие коррупционного соглашения, требуя доказательства совпадения воли сторон, передающих и получающих взятку. Требуется не доказать наличие соглашения, а скорее то, что взяткодатель знает, что цель его/ее предложения заключается в получении действия или бездействия, а подкупленная сторона осведомлена о том, что он или она получит неправомерное преимущество при совершении действия или бездействия. Рассмотренное является результатом судебной практики, а не законодательным положением.

Источник: Polaine, M., Криминализация подкупа национальных и иностранных публичных должностных лиц, доклад на Учебном семинаре Антикоррупционной Инициативы Азиатского банка развития (АБР) / ОЭСР по странам Азии и Тихоокеанскому региону, Пакистан, 14-17 февраля 2005 года; Доступно: www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/regionalseminars/35167663.pdf

жена или обещана взятка, или материальные или иные преимущества предоставляются от имени конкретного лица или от имени другого физического или юридического лица».

Поскольку коррупция становится все более изощренной и носит транснациональный характер, использование посредников стало реальностью, которую необходимо учитывать. Активный подкуп должен быть криминализован для случаев, когда используется посредник, и аналогичным образом должно действовать публичное должностное лицо, который вымогает или принимает неправомерное преимущество через посредника, должны охватываться преступлением подкупа¹¹.

• Третьи лица - выгодополучатели

Вследствие активного или пассивного правонарушения неправомерное преимущество может получать само должностное лицо / или другое лицо¹². С ростом изощренности, преимущество может даже не пройти через руки публичного должностного лица, но может поступить напрямую третьей стороне (возможно, супруге, ассоциированному лицу или юридическому лицу)¹³. Лица, ответственные за выработку политики, и законодатели должны тщательно отнестись к этому и обеспечить криминализацию подобной деятельности,

как для активного, так и для пассивного подкупа (национальных и иностранных должностных лиц).

Лица, ответственные за выработку политики, должны учитывать два сценария:

- i. Преимущество, которое передается непосредственно третьей стороне - выгодополучателю - не проходя через руки публичного должностного лица;
- ii. Преимущество, которое проходит через руки публичного должностного лица, но в конечном итоге для и в пользу третьего лица - выгодополучателя¹⁴.

• Неправомерное преимущество

В понимании обычного человека понятие взяточничества включает предоставление и получение денег. Несмотря на то, что это может быть справедливо в некоторых случаях, коррупция не ограничивается денежными выплатами. Это отражено в статье 1 Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом, которая использует термин неправомерные имущественные или иные преимущества, в то время как КООНПК называет это «неправомерное преимущество».

Термин «неправомерный», используемый в обеих конвенциях, является несколько неопределенным, и *Руководство для законодательных органов УНП ООН* в пункте 196 объясняет, что «Уголовное наказание должно распространяться на те случаи, когда ни подарки, ни другие материальные предметы не предлагаются. Таким образом, неправомерное преимущество

11 Полезной ссылкой по этому вопросу является типология ОЭСР, октябрь 2009 г., о роли посредников в международных коммерческих сделках. Доступно по адресу: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/43879503.pdf>

12 Polaine, M., Criminalizing Bribery of National and Foreign Public Officials paper given at the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific Training Seminar, Pakistan, 14-17 February 2005, p.7. Доступно по адресу: www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/regionalseminars/35167663.pdf

13 Там же

14 Там же, стр. 8

может представлять собой нечто материальное или нематериальное и иметь денежное или неденежное выражение».

Публикация ОЭСР «Коррупция: Глоссарий международных стандартов в области уголовного права» (стр. 34-35) рассматривает термин «неправомерное преимущество» в следующей формулировке:

«Международные конвенции характеризуют взятку как неправомерное преимущество. Таким образом, не все преимущества запрещаются, а только те, которые неправомерны. Так, например, согласно Конвенции ОЭСР, преступление не совершено, если преимущество не запрещено или требуется в соответствии с принятым законом или нормативным положением страны иностранного государственного должностного лица, включая прецедентное право (комментарий 8). Кроме того, Конвенция ОЭСР подтверждает, что преступление считается совершенным независимо от стоимости преимущества, его последствий, местных традиций, терпимости к такого рода выплатам в местных органах власти или утверждений о необходимости выплаты для получения или сохранения бизнеса или иного незаконного преимущества (комментарий 7)».

Конвенция Совета Европы, в свою очередь, устанавливает, что для целей Конвенции термин «неправомерный» следует толковать как нечто, что получатель не имеет законного права принимать или получать.

Таким образом, термин «неправомерный» относится к чему-либо, на что получатель не имел права, и включает в себя как имущественные, так и неимущественные, а также нематериальные преимущества.

• Действие или бездействие должностного лица вследствие получения взятки

Для наличия подкупа требуется, чтобы действие публичного должностного лица / иностранного публичного должностного лица относилось к выполнению его / ее служебных обязанностей. Другими словами, ожидаемое действие или бездействие должно быть в рамках его / ее официальных полномочий. Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом в статье 1 (4) (с) определяет это следующим образом: «понятие “действовать или бездействовать в связи с выполнением официальных обязанностей” охватывает любое использование должностным лицом своих полномочий независимо от того, находятся ли они в рамках его компетенции».

Законодатели должны позаботиться о том, чтобы формулировка, «действие или бездействие должностного лица» охватывала все возможные ситуации, включая ситуации, когда должностное лицо получает деньги для того, чтобы сделать то, что он (она) так или иначе

должен/не должен сделать, независимо от того, действительно ли указанное имело место.

• С целью получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел

Для целей криминализации активного подкупа иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, международных стандартов, отраженные в КООНПК и Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом, заключаются в ограничении сферы его применения «для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел».

Поскольку активный подкуп иностранных публичных должностных лиц связан с международными делами, обеспечение криминализации должно включать в себя положение о «неправомерном преимуществе», чтобы охватить ситуации, когда, например, компания получает разрешение на эксплуатацию завода, в ситуации, когда он явно не соответствует нормативным требованиям, обычно необходимым для получения такого разрешения. Короче говоря, получает преимущество, на которое очевидно не имеет права¹⁵.

В подкуп иностранных публичных должностных лиц часто вовлечены частные лица или корпорации, которые предпочитают заплатить публичному должностному лицу, чтобы ускорить процесс, например, за лицензию или выпуск товаров из доков. Такие платежи обычно называют «платежи за упрощение формальностей».

Существует расхождение во взглядах в отношении платежей за упрощение формальностей. Некоторые страны рассматривают платежи за упрощение формальностей как выходящие за рамки подкупа и не криминализируют его; другие, напротив, придерживаются противоположного мнения и считают, что такие выплаты являются подкупом и должны быть уголовно наказуемы.

В то время как Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом не требует от государств-участников ввести уголовную ответственность за такие платежи, пункт 9 комментариев ОЭСР признает их «разлагающий» эффект. Раздел VI Рекомендаций 2009 года гласит: «В связи с разрушающим воздействием небольших платежей за упрощение формальностей, особенно в области устойчивого экономического развития и верховенства права [...] Страны-члены: (I) берут на себя обязательство перио-

¹⁵ Там же

дически пересматривать свою политику и подход на небольшие платежи за упрощение формальностей в целях эффективной борьбы с этим явлением; (II) поощряют компании запрещать или препятствовать использованию небольших платежей ... »

Термин «плата за упрощение формальностей» не входит в КООНПК, а понятие, к которому этот термин относится, не признается ею.

Как указывалось ранее, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию рассматривает национальных и иностранных публичных должностных лиц на равной основе, и преступления, связанные с подкупом, не ограничиваются контекстом международных деловых операций. Эта Конвенция также не предусматривает исключений относительно вознаграждения за упрощение формальностей, и Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) в третьем оценочном раунде ясно дала понять, что такие выплаты принципиально должны быть запрещены.

16.3 Другие коррупционные правонарушения

Как уже было сказано выше, взяточничество является одним из преступлений, которые подпадают под более широкое понятие коррупции; коррупция также может включать и другие уголовные преступления, такие как хищение, неправомерное присвоение имущества, злоупотребление влиянием в корыстных целях, злоупотребление служебным положением, незаконное обогащение, отмывание доходов от преступлений, сокрытие, воспрепятствование осуществлению правосудия и действия в рамках соучастия. Они были определены Конвенцией ООН против коррупции (статьи 17-27). Вопросы злоупотребления влиянием в корыстных целях, отмывания доходов от преступлений, связанных с коррупцией, а также деяний в рамках соучастия подробнее охвачены в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (статьи 12-15).

Пытаясь установить международный стандарт, Конвенция ООН обязывает государств - участников установить уголовную ответственность за следующие деяния¹⁶:

- Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества, денежных

средств, ценных бумаг или любого другого ценного предмета публичным должностным лицом в целях извлечения выгоды для самого / самой себя или для выгоды других лиц (статья 17);

- *Отмывание доходов от преступлений* (статья 23), включая конверсию или перевод и сокрытие или утаивание характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения или права на такие доходы. Кроме того, при условии соблюдения основных принципов своей правовой системы, государства-участники должны также ввести уголовную ответственность за приобретение, владение или использование доходов от преступлений, а также участие, причастность или вступление в сговор с целью совершения или содействия в совершении любого из преступлений, установленных статьей 23. Нормы о таких преступлениях должны применяться к доходам, полученным в результате широкого круга основных правонарушений;
- *Воспрепятствование осуществлению правосудия* (статья 25). Следующие действия должны быть признаны уголовно наказуемыми: (а) Применение физической силы, угроз или запугивания или обещание, предложение или предоставление неправомерного преимущества, - как с целью склонения к даче ложных показаний или вмешательства в процесс дачи показаний или представления доказательств в ходе производств по делам; (б) Применение физической силы, угроз или запугивания с целью вмешательства в выполнение должностных обязанностей должностным лицом судебных или правоохранительных органов.
- *Участие* в любом качестве, например, в качестве сообщника, пособника или подстрекателя в совершении какого-либо преступления, признанного таковым в соответствии с Конвенцией (статья 27, пункт 1). Задача состоит в том, чтобы включить различные степени участия, однако не создавать обязательства для государств-участников включить все эти степени в свое внутреннее законодательство.

Государствам-участникам далее предлагается рассмотреть вопрос о криминализации следующих преступлений, связанных с коррупцией:

- *Злоупотребление влиянием в корыстных целях* (статья 18);
- *Злоупотребление служебным положением* (статья 19) - совершение какого-либо действия или бездействия, с нарушением закона публичным должностным лицом таким образом, чтобы он или она могли получить какое-либо неправомерное преимущество;

¹⁶ Влассис, Д. «Основы и сущность Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК): статус и структура, конкретные положения КООНПК в отношении мер по предупреждению коррупции, криминализации и правоохранительной деятельности, возвращению активов», документ от 20 сентября 2012 г. (не опубликовано).

- *Незаконное обогащение* (статья 20) - значительное увеличение активов публичного должностного лица, которое не может быть разумно объяснено как результат его или ее законного дохода;
- *Активный и пассивный подкуп в частном секторе* (статья 21);
- *Хищение имущества в частном секторе* (статья 22) лицом, которое руководит или работает в организации частного сектора, - имущества, частных средств, ценных бумаг или любого другого ценного предмета, находящихся в ведении этого лица в силу его служебного положения, в ходе экономической, финансовой или коммерческой деятельности;
- *Соккрытие или непрерывное удержание имущества* (статья 24), когда лицу известно, что имущество получено в результате любого из преступлений, признанных таковыми в Конвенции;
- *Любое покушение на совершение или приготовление к совершению какого-либо преступления, признанного таковым в соответствии с Конвенцией* (статья 27 (2), (3))¹⁷.

Незаконное обогащение является интересным правовым инструментом в борьбе с коррупцией и определяется, в статье 20 КООНПК, как значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. В настоящее время около 48 юрисдикций признают незаконное обогащение преступлением, некоторые из них, такие как Индия и Аргентина, сделали это еще 50 лет назад. Движение в направлении признания незаконного обогащения как преступления набирает обороты в последние годы, так как ряд ключевых международных конвенций стремятся позиционировать преступления незаконного обогащения в качестве решения для тех юрисдикций, которые серьезно взялись за борьбу с коррупцией.

Несмотря на то, что сложные переговоры в преддверии принятия КООНПК продемонстрировали непростой конституционный и юридический характер рассматриваемого преступления, такие, например, как воздействие данной нормы на презумпцию невиновности, они подчеркнули решимость в ряде стран наказывать за такие преступления.

Статья 20 КООНПК не является обязательной, в основном как следствие возражений Западной Европы и Северной Америки к Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией (IACAC), принятой Организацией американских государств в 1996 году, в проекте которого незаконное обогащение было указа-

но как обязательное преступление. Тем не менее, незаконное обогащение является иллюстрацией того, как некоторые государства-участники используют правовые инструменты для решения проблем коррупции.

Статья 20 КООНПК признает, что в некоторых странах, преступление незаконного обогащения, по которому ответчик должен предоставить разумное объяснение значительного увеличения своих активов, может представлять собой проблему с точки зрения установленных конституционных прав, в частности, в отношении наличия презумпции невиновности пока вина не доказана в соответствии с законом. Вопрос о презумпции невиновности связан с тем, что преступление незаконного обогащения основывается на предположении, что накопленные богатства, полученные в обстоятельствах которые не могут быть разумным образом объяснены, приобретены в результате коррупции, если не доказано обратное. Поэтому важно, чтобы национальные законодатели при разработке и введении в действие криминализации незаконного обогащения, приняли во внимание потенциальные конфликты с правами человека, в частности в отношении понятия справедливого судебного разбирательства и надлежащие процессуальные права.

К проблеме незаконного обогащения обращается целый ряд недавних публикаций, которые предоставляют обзор такового преступления и проблем, связанных с ним, такие как *“Продажность: криминализация незаконного обогащения в борьбе с коррупцией”* Музила Л., Моралес М., Матиас М. и Т. Бергер¹⁸, и публикация Анतिकоррупционного ресурсного центра U4 *“Накопление необъяснимого богатства публичными должностными лицами: обеспечение криминализации незаконного обогащения”*¹⁹.

16.4 Ответственность юридических лиц

Преступление подкупа и другие преступления, связанные с коррупцией, могут быть совершены как физическим, так и юридическим лицом. Тем не менее, очень часто именно юридическое лицо руководит и получает выгоду от коррупционной деятельности. Ни одна стратегия по борьбе с коррупцией не будет полной, если не сделана попытка создать режим соответствующей ответственности за действия юридических

¹⁷ Там же

¹⁸ Опубликовано Всемирным банком в 2012 году. Доступно на веб-сайте Инициативы СТАР: по адресу: <https://star.worldbank.org/star/publication/take-criminalizingillicit-enrichment-fight-corruption>

¹⁹ Доступно по адресу: www.u4.no/publications/the-accumulation-of-unexplainedwealth-by-public-officials-making-the-offence-of-illicit-enrichmentenforceable/.

Вставка 16.2 Соединенное Королевство Закон о взяточничестве 2010 года, преступление “неспособность предотвратить взяточничество” (раздел 7)

Раздел 7 Закона устанавливает высокую степень ответственности за новое правонарушение «неспособность предотвратить взяточничество», даже если не было намерения коррупции. Положение разработано с целью возможности привлечения к ответственности компаний, независимо от их размера - большие или маленькие - за подкуп, совершенный от их имени директором, старшими руководителями или любым иным сотрудником, положение которого позволяет получать или давать взятку в обмен на предоставление преимущества для этой компании. Единственной защитой для компании может служить доказательство наличия «адекватных процедур» для предупреждения взяточничества и коррупции.

Преступление имеет широкую юрисдикцию, поскольку оно включает коммерческие организации Соединенного Королевства (зарегистрированные или действующие в партнерстве, ведущие бизнес в Соединенном Королевстве или где-либо еще), любые другие организации (корпорации или партнерства) (независимо от прохождения регистрации), ведущие бизнес или часть бизнеса в любой части Соединенного Королевства. Компания будет нести ответственность, если будет установлено, что кто-нибудь связанный с ней подкупил другое лицо с намерением получения или сохранения бизнеса или преимущества в ведении бизнесе. Таковыми “связанными с организацией” лицами могут являться сотрудники, агенты, субподрядчики и совместные предприятия. Подкуп мог происходить в любой точке мира.

Преступление привело к изменению корпоративного ландшафта и широко обсуждалось в Соединенном Королевстве до вступления в силу Закона в 2011 году. После проведения консультаций с коммерческим сектором, организациями гражданского общества, такими как Трансперенси Интернешнл (Соединенное Королевство) и другими соответствующими заинтересованными сторонами, правительство выпустило сборник руководящих принципов передовой практики о том, что может считаться «адекватными процедурами».

Руководящие принципы основаны на шести основных принципах;

1. Пропорциональность процедур (относится к характеру, масштабам и сложности деятельности).
2. Приверженность высшего руководства (для предупреждения подкупа и внедрения культуры нетерпимости к подкупу внутри организации).
3. Оценка риска (компания должна оценить характер и степень ее уязвимости для потенциальных внешних и внутренних рисков, такие как страновые, отраслевые риски, риски по сделкам, возможностям для бизнеса и делового партнерства). Поэтому ответственность будет выше для компаний, занятых в высокорисковых отраслях, таких как оборонная и аэрокосмическая, добывающая промышленность, строительство и / или эксплуатация в странах, с плохими показателями индекса коррупции.
4. Проверка должной добросовестности (кто будет предоставлять услуги от имени организации).
5. Коммуникация, в том числе обучение (обеспечить внедрение и понимание в рамках всей организации политики и процедур по предупреждению подкупа).
6. Мониторинг и обзор (компания необходимо будет внедрить системы для мониторинга и оценки эффективности процедур по предупреждению подкупа, и изменять их в случае необходимости).

Руководство не обеспечивает полную защиту для корпораций; обязанностью коммерческой организации остается обеспечение регулирования поведения, а в случаях выявления ненадлежащих действий = представление отчетов в Бюро по борьбе с серьезным мошенничеством. Бюро по борьбе с серьезным мошенничеством выпустило руководство по информированию для компаний, которые раскрыли подкуп; практика информирования была разработана до Закона о взяточничестве 2010 года.

Источник: Закон о борьбе со подкупом Соединенного Королевства, раздел 7; www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/section/7

лиц. Международные стандарты требуют от стран ввести ответственность юридических лиц за совершение преступлений, связанных с коррупцией и налагать, адекватные уголовные, гражданские или административные санкции в отношении таких лиц, и это находит свое отражение в каждой из конвенций по борьбе с коррупцией.

В Подготовительных материалах к Конвенции ОЭСР иллюстрируется важность корпоративной ответственности. Документ описывает, как в процессе создания Конвенции ОЭСР, корпоративная ответ-

ственность рассматривалась в самом начале процесса разработки, признавая тот факт, что она является критически важной в контексте борьбы с транснациональным коммерческим подкупом²⁰.

Хотя установление ответственности юридического лица может представлять много проблем, государства должны создать правовые положения, устанавливающие «эффективные, соразмерные и оказывающие

²⁰ См. Конвенцию ОЭСР о подкупе: комментарий, 1997, стр.5., доступно по адресу: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/39200754.pdf> 21.

сдерживающее воздействие уголовные или не уголовные санкции, включая денежные санкции» против юридических лиц²¹. Юридическое лицо может быть привлечено к ответственности разными методами: уголовным, гражданско-правовым или административным. Законодатели и лица, ответственные за разработку политики, должны тщательно рассмотреть, каким образом юридические лица могут быть привлечены к ответственности в рамках своей собственной внутренней законодательной базы.

В статье 2 (Ответственность юридических лиц) Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом говорится, что: «Каждая Сторона в соответствии со своими правовыми принципами принимает необходимые меры, предусматривающие ответственность юридических лиц за подкуп иностранного должностного лица».

Тем не менее, в статье 3 (Санкции), она признает, что государства должны иметь определенную свободу действовать на свое усмотрение, так как ответственность государств перед ее юридическими лицами может иметь различные формы, и в этой связи устанавливает: «В случае если в соответствии с правовой системой какой-либо Стороны уголовная ответственность к юридическим лицам неприменима, то эта Сторона обеспечит применение эффективного и соразмерного неуголовного наказания, носящего сдерживающее воздействие, за подкуп иностранных должностных лиц, включая финансовые санкции».

Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом в международных коммерческих сделках предоставила следующее руководство²² по корпоративной ответственности:

- (a) Уровень полномочий лица, чье поведение влечет ответственность юридического лица, должен быть гибким и отражать широкий спектр систем принятия решений в юридических лицах. Другими словами, в определенных случаях ответственность может быть вызвана поведением кого-то, кто имеет не самый высокий уровень управленческих полномочий.
- (b) В качестве альтернативы, ответственность может наступать, когда человек с самым высоким уровнем управленческих полномочий (I) предлагает, обещает или предоставляет взятку должностному лицу; (II) направляет или разрешает лицу, занимающему нижестоящую должность, предложить, обещать или предоставить взятку должностному лицу; или (III) не в состоянии предотвратить, чтобы

лицо, занимающее нижестоящую должность, совершило подкуп должностного лица, в том числе вследствие неспособности контролировать его / ее из-за неспособности обеспечить осуществление надлежащего внутреннего контроля, этики, а также программы и мер по их соблюдению (комплаенсу).

16.5 Юрисдикция

Конвенция ОЭСР и КООНПК требуют, чтобы, принимая всеобъемлющие законы в целях криминализации коррупции, государства использовали широкое толкование вопроса о юрисдикции, для того, чтобы иметь возможность установления своей юрисдикции над любым физическим или юридическим лицом в отношении преступлений полностью или частично совершенных на его территории, а также при некоторых обстоятельствах экстерриториально²³.

Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом, признавая, что «юрисдикция» может служить для некоторых оправданием бездействия, поощряет широкое толкование территориального требования, устанавливая, в комментарии 25, что «Территориальная основа для юрисдикции подлежит широкому толкованию для того, чтобы не требовалось установление всесторонней физической связи с актом подкупа».

Юрисдикционные положения национального законодательства имеют важнейшее значение как для криминализации, так и для решения более широких вопросов международного сотрудничества, в частности, выдачи.

Традиционный подход, принятый многими государствами, опираясь на территориальную юрисдикцию, и ныне недостаточен как для борьбы с транснациональной преступностью, так и соблюдения юрисдикционных требований многих международных документов, касающихся различных форм трансграничной преступности. Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом, которая стремится к созданию своего рода функциональной эквивалентности, способствовала повышению эффективности национальной юрисдикции по отношению к территориальной юрисдикции, таким образом обеспечивая следование юрисдикции за физическим и / или юридическим лицом, независимо от места их нахождения в мире. Можно утверждать, что она имеет определенный успех в ряде стран, принимающих гражданство в качестве основы для юрисдикционных решений. Соединенные Штаты Америки, Япония и Соединенное Королевство, среди прочих,

21 См.: Статья 26 КООНПК и статья 2 Конвенции ОЭСР о подкупе.

22 См. ОЭСР, Руководство по эффективной практике по осуществлению конкретных статей Конвенции о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, 2009, доступно по адресу: www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecdantibriberyconvention.htm

23 См.: Статья 42 КООНПК и статья 4 (1) Конвенции ОЭСР о подкупе.

приняли юрисдикцию по гражданству, основываясь на рекомендации Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом.

При рассмотрении своих положений о юрисдикции, а также их соответствия международным документам, государство должно иметь в виду, что необходимо также установить юрисдикцию в отношении случаев участия, причастности или вступления в сговор с целью совершения, покушения на совершение, а также пособничества, подстрекательства, содействия и дачи советов при совершении преступления.

16.6 Защита

При определении мер защиты, которые должны быть внедрены, законодатели и лица, ответственные за выработку политики, должны учитывать их природу и диапазон. Имеющиеся средства защиты следует рассматривать с осторожностью, чтобы не подрывать усилия страны по борьбе с коррупцией.

Например, Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом (механизм взаимного обзора), которая обеспечивает соблюдение требований Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом, возражает против применения деятельного раскаяния (*effective regret*) по отношению к преступлениям подкупа иностранных должностных лиц (в то время как деятельное раскаяние в качестве средства защиты приемлемо в случаях подкупа национальных должностных лиц, если соответствует определенным требованиям). В этом контексте ею рассматривалась, например, защита в итальянском законе о подкупе, о применении которой может быть заявлено в случае как внутреннего, так и иностранного подкупа²⁴.

Таким образом ясно, что необходимо найти правильное соотношение между надлежащим реагированием на подкуп и прочими коррупционными правонарушениями и правами человека.

16.7 Срок давности

Некоторые страны вводят ограничения на сроки, которые может занять расследование, и на сроки, в

которые дело может быть передано в суд. По своей природе расследование и уголовное преследование коррупции может продолжаться в течение длительного периода, особенно, если, например, необходимо направлять и выполнять просьбы о взаимной правовой помощи. Достаточное время должно быть предоставлено и для этапов расследования и обвинения²⁵. Статья 29 КООНПК о сроке давности требует, чтобы государства-участники установили «длительный срок давности для возбуждения производства в отношении любых преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией», и более длительный срок давности или возможность приостановления течения срока давности в тех случаях, когда лицо, подозреваемое в совершении преступления, уклоняется от правосудия.

Исследование Трансперенси Интернашнл 2010 года изучило влияние срока давности на дела о коррупции в странах ЕС. Что касается изученных стран, исследование показало, что в ряде юрисдикций срок исковой давности является слишком коротким и создает реальные трудности в расследовании и уголовном преследовании по делам о коррупционных преступлениях. В целом, большинство стран не приостанавливали сроки давности, чтобы дать возможность осуществления международного сотрудничества, например взаимной правовой помощи, хотя и предпринимались некоторые шаги для увеличения периода времени. Кроме того, сама природа финансовых расследований, связанных с делами о коррупции, сложная и занимает много времени. Помимо этого, положения иммунитета в ряде стран являются проблематичными, поскольку срок давности может быть исчерпан еще до ухода должностного лица с публичной должности.

Хотя исследование и признает, что существуют и другие факторы, которые могут препятствовать эффективному расследованию и уголовному преследованию, такие как нехватка ресурсов и опыта сотрудников правоохранительных органов и судебной системы, срок давности, безусловно, является усугубляющим фактором. В отчете об исследовании содержатся призыв к лицам, ответственным за выработку политики, пересмотреть сроки давности в своих странах в отношении коррупционных правонарушений, а также следующие рекомендации:

- тяжесть коррупционных преступлений должна быть надлежащим образом отражена в национальном законодательстве;
- сроки давности для серьезных коррупционных правонарушений должны быть 10 лет или больше;

²⁴ ОЭСР, Фаза 2 Обзора Италии, 2004 г., §§ 128–140, с. 33–34, доступно по адресу: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/33995536.pdf>; см. также примеры различных стран в публикации ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: прогресс и вызовы 2009–2013», 2013, стр. 76–78, доступно по адресу; see also various country examples in OECD, *Anti-Corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges 2009–2013*, 2013, pp. 76–78, available from <http://www.oecd.org/corruption/acp/istanbulactionplan/anti-corruption-reforms-eastern-europe-centralasia-2013.htm>

²⁵ См. ОЭСР, Фаза 3, Доклад об имплементации в Италии Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом, 2011 год.. доступно по адресу <http://www.oecd.org/daf/antibribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>

- исчисление сроков давности должно отражать специфику дел о коррупции;
- режим должен обеспечить более длительные сроки для трансграничных дел;
- не должно быть иммунитетов для политиков и членов правительства;
- не должно быть срока давности после решения первой инстанции;
- следует ввести требование систематического сбора статистических данных о соответствии срока давности в отношении освобождения от наказания²⁶.

16.8 Наказания и санкции

В основе уголовно-правовых норм лежит необходимость сдерживания подкупа как в публичном, так и в частном секторе посредством санкций, что отражает неодобрение такого поведения со стороны общества. Санкции должны, следовательно, иметь сдерживающее значение за счет адекватных мер наказания - денежных и не денежных. Подкуп и коррупция являются корыстными преступлениями, доходы от которых должны подвергаться конфискации²⁷, чтобы предотвратить «наслаждение плодами преступной деятельности». Режим санкций должен в равной мере применяться к физическим и / или юридическим лицам.

Каждое государство должно определять уровень наказания в соответствии со своей правовой практикой, при условии ее соответствия международному стандарту «эффективности, соразмерности и сдерживающего воздействия», отраженного во всех документах по борьбе с коррупцией (КООНПК, Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию).

В отношении физических лиц требованием является наличие возможности лишения свободы и взяткодателя, и взяткополучателя (как публичного должностного лица, так и частного лица). КООНПК требует, чтобы санкции являлись соразмерными тяжести преступления (статья 30 (1)). Кроме того, в случае публичных должностных лиц, Конвенция ООН предлагает государствам рассмотреть вопрос смещения, временного отстранения или лишения лица права занимать публичную должность. В пояснительном докладе к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию говорится: «тот факт, что преступление влечет за собой лишение свободы, еще не означает, что наказание в виде лишения свободы

должно налагаться каждый раз, когда человек признан виновным в совершении коррупционного преступления, предусмотренного в соответствии с настоящей Конвенцией, однако Уголовный кодекс должен предусматривать возможность применения в таких случаях наказания в виде лишения свободы определенного уровня»²⁸.

В случае юридических лиц, санкции должны соответствовать национальным правовым принципам. Поэтому, когда страна не признает уголовную ответственность юридического лица, она не может налагать уголовные санкции, но может наложить неуголовные санкции (которые могут быть денежными, например штрафы и возвращение прибыли), а также рассмотреть дополнительные гражданские или административные санкции. Статья 3 (2) Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом гласит: «В случае если в соответствии с правовой системой какой-либо Стороны уголовная ответственность к юридическим лицам неприменима, то эта Сторона обеспечивает применение эффективного и соразмерного неуголовного наказания, носящего сдерживающее воздействие, за подкуп иностранных должностных лиц, включая финансовые санкции».

В пункте 24 комментариев к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом установлено:

«Гражданские или административные санкции, отличные от неуголовных штрафов, которые могут применяться к юридическим лицам за акт подкупа должностного лица иностранного государства, могут включать: лишение права на получение государственных льгот или содействия; временное или постоянное исключение из числа участников государственных закупок или запрещение заниматься другими видами коммерческой деятельности; установление судебного надзора; принятие судебного приказа о прекращении деятельности компании».

Какой бы режим санкций не принимался государством в отношении юридического лица, они должны быть «эффективными, соразмерными и оказывающими сдерживающее воздействие» (статья 26 (4) КООНПК).

Отстранение от будущих закупок или подачи тендерных предложений об участии в проектах является особенно полезной санкцией, которая может применяться в дополнение к уголовному наказанию (смотри статью 34 Конвенции ООН против коррупции). Такой подход был принят Всемирным банком, а также другими банками развития в контексте их мандатов в отношении корпораций, признанных «виновными» в подкупе / коррупции. Ведется перечень таких отстра-

²⁶ См. Трансперенс Интернешнл, «Время истекло: Сроки давности и преследование коррупции в странах ЕС», 2010 г.; доступно по адресу: http://www.transparency.ee/cm/files/statutes_of_limitation_web_0.pdf

²⁷ Для более подробного обсуждения конфискации, см. Главу 20 Руководства.

²⁸ См. Пояснительный доклад Совета Европы по Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, 2009, § 89; доступно по адресу: <http://conventions.coe.int/Treaty/ан / Отчеты / HTML / 173>.

ненных субъектов - *Список не допущенных фирм и физических лиц Всемирного банка*²⁹.

Так как подкуп является корыстным преступлением, наказание должно, как минимум, включать в себя конфискацию, основанную на осуждении, хотя государства, возможно, пожелают рассмотреть вопрос конфискации, не основанной на осуждении (конфискация в гражданско-правовом порядке / конфискация *in rem*), или другие формы законного лишения средств и доходов коррупции³⁰.

16.9 Иммунитеты и юрисдикционные привилегии

Вопрос иммунитетов и юрисдикционных привилегий неразрывно связан с публичными должностными лицами. Значительное число стран в Европе и Центральной Азии в национальных конституциях приняли защищающие положения, вплоть до абсолютного иммунитета, запрещающий любое гражданское или уголовное дело в отношении главы государства, министров, членов парламента и других публичных должностных лиц.

Вопрос о неприкосновенности государственных должностных лиц (иностранных и национальных) сложный и остается предметом международной и национальной дискуссии. Международные конвенции, такие как КООНПК, признавая императив иммунитета, тем не менее, поощряют государства сохранять равновесие между предоставлением иммунитетов и юрисдикционных привилегий и необходимостью осуществлять «эффективное расследование и уголовное преследование и выносить судебное решение в связи с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией» (статья 30 (2) КООНПК).

На международном уровне, дипломатический иммунитет (изначально тесно связанный с концепцией государственного иммунитета) кодифицирован в Венской конвенции о дипломатических сношениях (1961) и регулирует иммунитет и привилегии должностных лиц, в том числе международных организаций, таких как Организация Объединенных Наций. Иммунитет в соответствии с Конвенцией принадлежит не личности, а государству или международной организации, и поэтому может быть снят государством / международной организацией.

Защита иммунитета преследует законную политиче-

скую цель позволить лицу, занимающему определенную должность, выполнять его/ее служебные обязанности, а также:

- обеспечить, чтобы избранные представители народа могли выступать в законодательном органе, не опасаясь уголовных или гражданских санкций (в том числе иски о диффамации);
- защитить избранных представителей от произвольного задержания и лишения возможности посещать законодательные органы; и
- выступать в качестве щита против злоумышленных и политически мотивированных преследований.

Таким образом, иммунитет должен рассматриваться с точки зрения защиты демократического процесса и не создавать класс людей, которые выше и вне досягаемости закона. Тем не менее, должна быть возможность снятия таких иммунитетов, с тем чтобы обеспечить любое расследование и / или уголовное преследование преступного поведения. Трудностью для государства является создание и внедрение такого механизма, который не позволит проводить снятие иммунитета с целью политически мотивированного уголовного преследования без доказательной базы.

В рамках национальных систем, структура иммунитета имеет два аспекта:

1. «Неприкосновенность» (аналогично таковой на международном уровне) для определенных категорий государственных должностных лиц, которые не могут быть задержаны, арестованы, или преследуемы без согласия соответствующего органа;
2. «Неподсудность» (или «функциональный иммунитет», как его называют в некоторых странах), для членов законодательных органов в парламентских разбирательствах, касающихся мнений, высказанных в течение срока их полномочий.

• Принцип «неприкосновенности»

Данный принцип широко варьируется от страны к стране и от региона к региону. Основные группы лиц, которые подпадают под этот принцип, это главы государств, а во многих государствах - и члены парламента. В монархических странах, таких как Бельгия, Дания, Нидерланды и Соединенное Королевство, правящий монарх пользуется абсолютным иммунитетом.

Большинство, если не все страны, где президент является главой государства, обеспечивают иммунитет от судебного преследования в течение срока полномочий. Иммунитет устанавливается в национальных конституциях и часто предусматривает импичмент президента, хотя это может применяться только за государственную измену или нарушение конституции. Коррупция может или не может служить основа-

²⁹ См.: www.worldbank.org/debarr 30

³⁰ Для более подробного обсуждения вопроса о конфискации, смотрите главу 20 настоящего Руководства

нием для импичмента.

Отсутствие иммунитета (персональный или функциональный иммунитет) против уголовного преследования после того, как президент покидает свой пост, является важным инструментом обеспечения подотчетности высокопоставленных должностных лиц. Тем не менее, основной проблемой часто является задержка возбуждения дела против бывшего президента, а в некоторых государствах, дополнительным фильтром является санкционирование уголовного преследования исполнительной и / или законодательной властью.

Во многих государствах члены парламента и должностные лица высшего уровня пользуются иммунитетом на тех же принципах, что главы государств («неприкосновенность»), что может препятствовать уголовному расследованию и / или уголовному преследованию.

Такая основа иммунитета все чаще оспаривается и является предметом многочисленных дискуссий, как на национальном, так и на международном уровне. В некоторых странах она привела к правовой реформе и изменениям законодательной практики, с целью наложения ограничений на сферу неприкосновенности.

Существует расхождение в подходах предоставления таких иммунитетов, которые являлись предметом детального рассмотрения другими организациями, например, Межпарламентским союзом³¹, а также в научно-исследовательских работах Ассоциации генеральных секретарей парламента (консультативный орган Межпарламентского союза)³², а в отношении государств-членов ЕС - с 2001 года³³.

В некоторых государствах со зрелой демократий, например, в Бельгии, Нидерландах, Швейцарии и странах общего права в целом (например, Соединенное Королевство), члены парламента не имеют неприкосновенности от уголовного преследования. В других странах они обладают иммунитетом только в отношении несущественных преступлений (например, в Финляндии, только по отношению к преступлениям с максимальным наказанием шесть месяцев тюремного заключения). В других государствах, где предоставляется такой иммунитет, его можно снять, но для этого требуется разрешение всего парламента (например, Румыния, Эстония), за исключением случаев ареста на месте совершения преступления (например, Бельгия, Хорватия и Дания).

31 См.: www.ipu.org/parline

32 См.: <http://www.asgp.co>

33 См.: Европейский центр парламентских исследований и документации, Правила депутатской неприкосновенности в Европейском Парламенте и государствах - членах Европейского Союза, 2001; доступно по адресу: www.agora-parl.org/node/3444

Уже в своем докладе за 1996 год³⁴, Венецианская комиссия Совета Европы заявила, что «несмотря на необходимое соблюдение принципа разделения властей и выражение общей воли требуют срочного установления особых правил для защиты парламентариев, было бы несовместимым с принципами парламентской демократии предоставить членам парламента иммунитет от наказания за совершенные преступления. Установленный таким образом, иммунитет не должен, конечно же, препятствовать осуществлению правосудия».

• Принцип «неподсудности»

В большинстве, если не во всех странах, парламентарии не несут ответственности за мнения, выраженные при исполнении ими своих функций («иммунитет от подсудности»), и это, как правило, является абсолютным. Общепринятым является принцип, согласно которому парламентарии не должны быть привлечены к уголовной ответственности за все, что они говорят на парламентских обсуждениях. Другие группы, которые пользуются таким иммунитетом, включают судей и прокуроров.

• Процедуры лишения иммунитета

Для государства сложно разработать механизм, который позволит лишать иммунитета, одновременно не позволяя осуществлять политически мотивированные уголовные преследования. Вторая сложность состоит в том, что процедурой лишения иммунитета часто занимаются политические, а не правоохранительные органы.

Процедура лишения иммунитета может широко варьироваться. В действительности, во многих странах процедура вообще не предусмотрена, в то время как в других странах процедуры лишения иммунитета настолько сложные или длительные, что отсутствует стимул направлять такие запросы.

ГРЕКО подчеркнула, что процесс отмены иммунитета должен быть четким, объективным, быстрым и прозрачным³⁵.

При разработке любого законодательства об иммунитете не менее важным является необходимость установить ограничения срока неприкосновенности. В некоторых странах этот принцип относится только к сроку парламентской сессии или пребывания в должности, тогда как в других обеспечиваются пожизненные иммунитеты. В некоторых случаях, иммунитет восстанавливается автоматически при переизбрании.

34 См.: Совет Европы, Отчет о режиме депутатской неприкосновенности, 1996, доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)007-e)

35 Совет Европы, ГРЕКО «Уроки, извлеченные из трех раундов оценки (2000-2010)», стр. 46; доступно по адресу http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf

Конечно же, предоставление пожизненного иммунитета не обосновано. Привилегия должна быть снята после ухода с должности, для всех случаев, связанных с криминалом. После ухода с должности должностное лицо несет ответственность за любое преступное поведение, в которое он / она, возможно, были вовлечены во время пребывания в должности. Это объясняется тем, что мандат, полученный от избирателей, не может включать в себя то, что государственные должностные лица будут совершать преступления, злоупотребляя своим положением, а затем прятаться за завесой иммунитета.

16.10 Выводы и рекомендации

Государствам следует разработать свои положения о криминализации коррупционных преступлений с учетом рамочных документов, инициатив и рекомендаций, которые вместе образовали то, что может быть определено как «международный стандарт», а именно:

- Должны быть установлены в качестве преступлений как активный, так и пассивный подкуп национальных публичных должностных лиц, а равно активный и пассивный подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций. В отношении подкупа иностранных должностных лиц, взятка должна, как минимум, преследовать цель «получения или сохранения бизнеса ... в ведении международных дел» (см. Конвенцию ОЭСР по борьбе с подкупом и КООНПК); тем не менее, государство может на свое усмотрение определять более широкие рамки преступления активного подкупа иностранных должностных лиц.
- Определение «публичное должностное лицо» должно интерпретироваться как можно шире; лучшей практикой на международном уровне является «функциональный» тест, который основан на определении того, какие функции осуществляет конкретное лицо, а не какую «публичную должность» оно занимает.
- Часто взятка обещается, предлагается или предоставляется через третьих лиц / посредника, или, в равной степени вымогается или принимается через третью сторону / посредника (которым может быть физическое или юридическое лицо). Норма о таком преступлении, должна быть достаточно широкой, чтобы охватывать такое поведение.
- Международные стандарты требуют, чтобы государства устанавливали ответственность юридиче-

ских лиц. Государствам необходимо в рамках правовой политики (и в соответствии с их внутренними правовыми принципами) определить способ привлечения к ответственности таких юридических лиц: уголовная ответственность, абсолютная ответственность, инкриминированная или предполагаемая ответственность, или административная / гражданско-правовая ответственность).

- Приговор должен учитывать тяжесть преступления и быть «эффективным, пропорциональным и оказывающим сдерживающее воздействие»; санкции должны быть направлены на физическое и юридическое лицо, а диапазон вариантов вынесения приговоров должны включать лишение свободы, денежные и неденежные наказания, конфискация, приостановление, смещение с государственной должности или лишение права занимать публичные должности, отстранение от должности, а также дисциплинарные меры.

Необходимо рассмотреть также следующие важнейшие вопросы:

- Государства должны ввести уголовную ответственность за максимально широкий спектр коррупционных правонарушений, с целью обеспечить эффективность уголовного преследования и следственных действий. КООНПК и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию предоставляют руководство по этому вопросу. КООНПК содержит обязательные и дополнительные положения о криминализации за совершение таких преступлений, как хищение и неправомерное присвоение имущества, злоупотребление влиянием в корыстных целях, злоупотребление служебным положением, незаконное обогащение, отмывание доходов от преступлений, сокрытие, воспрепятствование осуществлению правосудия и действия в рамках соучастия. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию требует ввести уголовную ответственность за такие действия, как злоупотребление влиянием, отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией, а также участие в преступлении.
- Государства должны также рассмотреть вопрос о криминализации пассивного подкупа иностранных должностных лиц для предотвращения юридических лазеек.
- Антикоррупционные расследования / уголовное преследование, как правило, являются длительными процессами, и часто требуют получения доказательств из других юрисдикций. Поэтому необходимо установить реалистичные и осуществимые

- сроки давности, предпочтительно, с момента обнаружения, а не совершения преступления. Следует также учитывать существующие положения об иммунитете для выборных публичных должностных лиц, чтобы гарантировать соответствие срока давности к периоду службы на государственной должности.
- Следует учитывать, что некоторые общие средства уголовно-правовой защиты или средства защиты, охватывающие конкретно подкуп и другие преступления, связанные с коррупцией, могут подрывать усилия государства по борьбе с коррупцией: например, деятельное раскаяние и платежи за упрощение формальностей. Необходимо установить баланс между личными интересами и более широкими интересами сообщества.
 - Иммуниет и юрисдикционные привилегии должны быть сведены к минимуму, и там, где это необходимо, должна иметься процедура их снятия.
 - При рассмотрении вопроса о внесении изменений и разработке антикоррупционного законодательства, ценным источником может стать совокупность знаний и накопленный опыт в контексте технического руководства КООНПК и Механизма обзора хода осуществления Конвенции.

Библиография

1. Council of Europe, *Criminal Law Convention on Corruption*, 1999 [website]. Available from <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>
2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 1997 [pdf]. Available from www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf
3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)/Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, *Liability of Legal Persons for Corruption in Eastern Europe and Central Asia*, 2015 [pdf]. Available from <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Liability-of-Legal-Persons-2015.pdf>
4. U4 Anti Corruption Resource Centre [website], <http://www.u4.no/themes/international-drivers-of-corruption>
5. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, 2009 [website]. Available from www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html
6. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruption*, 2010 [website]. Available from <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/travaux-preparatoires.html>
7. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Legislative Guide for the Implementation the United Nations Convention against Corruption*, 2012 [website]. Available from www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html
8. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *State of implementation of the United Nations Convention against Corruption: Criminalization, Law Enforcement and International Cooperation*, 2015 [website]. Available from https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html

ГЛАВА 17

Вопросы прав человека в антикоррупционных расследованиях

СОДЕРЖАНИЕ

17.1	Ограничение прав	224
17.2	Специальные методы расследования и права человека	225
17.2.1	Перехват сообщений	226
17.2.2	Наблюдение	226
17.2.3	Использование тайных сотрудников и агентов	227
17.2.4	Обыски	228
17.3	Защита свидетелей и лиц, сообщающих информацию	228
17.4	Права человека при аресте или задержании	228
17.4.1	Право на свободу	228
17.4.2	Права человека в заключении	230
17.5	Право на справедливое судебное разбирательство	230
17.5.1	Презумпция невиновности	231
17.5.2	Право не давать показания против самого себя и право хранить молчание	231
	Библиография	232

Вопросы прав человека в антикоррупционных расследованиях

Уважение прав человека является неотъемлемой частью любого расследования. Соблюдение прав человека, закрепленных в национальном и международном праве, а также в обязательствах, принятых государствами-участниками ОБСЕ, является базисом для судебной системы, основанной на верховенстве права, и имеет важнейшее значение для предотвращения осуждения тех, чья вина не доказана в связи с разумными сомнениями

К основным правам, которые необходимо учитывать в ходе любого расследования, относятся право на жизнь; право на свободу от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; запрещение дискриминации; свобода от произвольного ареста или задержания; право на справедливое судебное разбирательство; уважение частной и семейной жизни.

Особые проблемы, возникающие в ходе расследования и доказывания коррупции, а также использование специальных методов расследования, часто заставляют власти балансировать между личными правами и интересами общества в расследовании и раскрытии преступлений. Это возлагает особую ответственность на должностных лиц, требуя оставаться в пределах поведения, соответствующего правам человека. В этой главе будут рассмотрены некоторые основные права, которые имеют особое значение для расследования дел о коррупции, включая право на неприкосновенность частной жизни.

17.1 Ограничение прав

Некоторые права, в частности право на свободу от пыток и жестокого обращения, являются абсолютными и, следовательно, не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах, другие же допускают ограничения при узко определенных обстоятельствах. Международные документы по правам человека¹ и судебная практика национальных и региональных судов определяют условия, при которых права могут быть ограничены. В целом, это следующие условия:

- a. Ограничение должно иметь правовую основу (*принцип законности*). Любое ограничение прав человека должно быть «предписано» законом. Это подразумевает, что закон должен быть достаточно доступным и что вмешательство должно быть предсказуемым.
- b. Ограничение должно защищать или продвигать цель, признанную законной в международном праве (*принцип легитимности*). Ряд стандартов в области прав человека перечисляют цели, которые могут считаться легитимными в отношении конкретных прав. Эти цели включают общественный порядок, общественное здравоохранение, общественную мораль, национальную безопасность, общественную безопасность и права и свободы других лиц².
- c. Ограничение должно быть разумным, необходимым, пропорциональным и недискриминационным (*принцип необходимости*).

¹ См., например, Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), статья 19 (3) о свободе выражения и Центр по защите гражданских и политических прав (ЦГПП), Замечание общего порядка №. 34: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), статьи 5, 8-11, 15

² См.: МПГПП, статьи 12 (3), 13, 14 (1), 18 (3), 19 (3), 21 и 22 (2); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), статьи 8 (1) (а) и 8 (1) (с); ПГПП, Замечание общего порядка №. 34, 2011, и ПГПП, Замечание общего порядка №. 16, 1988

Международный пакт о гражданских и политических правах

Статья 17

1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.
2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)

Статья 8. Право на уважение частной и семейной жизни

1. Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции.
2. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Права не могут быть ограничены по соображениям удобства или целесообразности. Власти должны показать, что ущерб не мог быть предотвращен другими способами или менее масштабным ограничением права. Ограничение должно быть непосредственно связано с искомым результатом и не должно разрушать саму суть права. Кроме того, ограничения прав никогда не могут осуществляться дискриминационным образом.

17.2 Специальные методы расследования и права человека

Поскольку специальные методы расследования по своему характеру могут привести к ограничению определенных прав, в частности права на неприкосновенность частной жизни, их использование должно подлежать гарантиям и надзору. В статье 50 (1) КООНПК указывается, что для эффективной борьбы с коррупцией могут быть использованы специальные методы расследования, поэтому «каждое государство-участник, в той мере, в какой это допускается основными принципами его внутренней правовой системы, и на условиях, установленных его внутренним законодательством», принимает необходимые меры, с тем чтобы разрешить его компетентным органам использовать специальные методы расследования, а также с тем чтобы доказательства, собранные с помощью таких методов, допускались в суде.

Таким образом, использование специальных методов расследования должно быть целесообразным, согла-

сованным с национальным законодательством, определенным в соответствии с международными стандартами в области прав человека, и должно выполняться только компетентными органами. КООНПК предполагает, что государства-участники будут определять такие компетентные органы, обучать их и внедрять механизмы надзора для судей и прокуроров. Любой случай ненадлежащего использования специальных методов расследования, представляющий собой преступление, должен рассматриваться системой уголовного правосудия.

Для того чтобы ограничение было приемлемым в соответствии с международным правом прав человека, должно также выполняться второе условие, как оно установлено в разделе 17.1 b выше. Такие органы, как Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) и Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций, дают рекомендации относительно допустимости ограничений прав и мер, необходимых для предотвращения произвольного использования полномочий.

Специальные методы расследования должны использоваться только в случае серьезного преступления, пропорционально расследуемому вопросу, и предпочтение должно отдаваться менее интрузивным средствам, если они позволяют достичь той же цели³.

Сбор разведывательных данных в расследовании коррупции предполагает сбор информации и персональных данных, которые должны обрабатываться и

3 См.: Совет Европы, Рекомендация Rec (2005) 10 Комитета министров государствам-членам о «специальных методах расследования», доступно по адресу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269>; ОБСЕ / БДИПЧ, Защита прав человека в контексте борьбы с терроризмом, 2013, стр. 32, доступно по адресу <http://www.osce.org/odihr/108930?download=true>



защищаться в соответствии с внутренним и международным правом, в том числе в области прав человека⁴.

17.2.1 Перехват сообщений

Любой перехват сообщений - телефон, цифровая информация или почта - затрагивает право на неприкосновенность частной жизни не только лица (лиц), в отношении которого имеются обоснованные подозрения об участии в преступной деятельности, но и третьих лиц, которые не находятся под следствием. Комитет по правам человека, основной орган, которому поручено осуществлять надзор за Международным пактом о гражданских и политических правах, заявил, что в связи с вмешательством в частную жизнь «...в соответствующем законодательстве должны подробно определяться конкретные обстоятельства, в которых такое вмешательство может допускаться. Решение о санкционировании такого вмешательства должно приниматься только конкретным органом, предусмотренным законом, и строго индивидуально»⁵.

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) считает, что перехват сообщений государственным органом представляет собой вмешательство в право человека на уважение его или ее корреспонденции и частной жизни, гарантированное статьей 8 Европейской кон-

венции о правах человека⁶. Следовательно, осуществление таких действий должно предусматриваться в законодательстве, быть необходимым по конкретным причинам, перечисленным в Статье 8 (2), а также разумным, пропорциональным и недискриминационным.

Кроме того, национальное законодательство, предусматривающее такое вмешательство, должно быть «достаточно ясно выраженным, чтобы дать гражданам адекватное указание на обстоятельства и условия, при которых государственные органы имеют право прибегать к такому секретному и потенциально опасному вмешательству в право на уважение частной жизни и корреспонденции»⁷. В тех случаях, когда закон предусматривает свободу действий со стороны властей, это усмотрение должно быть четко определено. Поэтому закон должен включать⁸:

- определение категорий лиц, телефоны которых могут прослушиваться на основании судебного решения;
- характер правонарушений, которые могут привести к такому решению;
- ограничение продолжительности прослушивания телефонных переговоров;
- процедура составления сводных отчетов, содержащих перехваченные сообщения;
- меры предосторожности, которые должны быть приняты для обеспечения целостности и полного объема записи для возможной проверки судьей и защитой;
- обстоятельства, в том числе временные ограничения, при которых записи могут или должны быть стерты или ленты уничтожены, в частности, когда с обвиняемого было снято обвинение следственным судьей или он был оправдан судом.

17.2.2 Наблюдение

Наблюдение представляет собой ограничение права на неприкосновенность частной жизни и затрагивает многие из тех же проблем в области прав человека, что и описанные в предыдущем разделе. Акт получения конфиденциальной информации о лицах, которых контролируют, или третьих лицах, обычно без их ведома, делает их неспособными предоставить согласие на запись информации или отказать в его предоставлении. В дополнение к ограничению права на неприкосновенность частной жизни это может повлиять на

4 ОБСЕ/БДИПЧ, Защита прав человека в контексте борьбы с терроризмом, 2013, стр 31; - набор принципов обработки данных в соответствии с международными стандартами в области прав человека; См. также Совет Европы, Конвенция о защите физических лиц в отношении автоматической обработки персональных данных, 1981 г., статья 5 - Качество данных, доступно по адресу: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b37>

5 ПППП, Замечание общего порядка №. 16, 1988, пункт 8

6 *Klass and others v. Germany*, Решение ЕСПЧ 6 сентября 1978 года, Серия А, №. 28.

7 *Malone v. United Kingdom*, Решение ЕСПЧ от 2 августа 1984 года, пара. 67.

8 *Kruslin v. France*, Решение ЕСПЧ от 24 апреля 1990 года, Серия А, №. 167 А; *Huvig v France*, Решение ЕСПЧ от 24 апреля 1990 года; *Valenzuela Contreras v. Spain*, Решение ЕСПЧ от 30 июля 1998 года.

КООНПК

Статья 32. Защита свидетелей, экспертов и потерпевших

1. Каждое Государство-участник принимает надлежащие меры, в соответствии со своей внутренней правовой системой и в пределах своих возможностей, с тем чтобы обеспечить эффективную защиту от вероятной мести или запугивания в отношении свидетелей и экспертов, которые дают показания в связи с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, и, в надлежащих случаях, в отношении их родственников и других близких им лиц.
2. Меры, предусмотренные в пункте 1 настоящей статьи, без ущерба для прав обвиняемого, в том числе для права на надлежащее разбирательство, могут, среди прочего, включать:
 - а) установление процедур для физической защиты таких лиц, например — в той мере, в какой это необходимо и практически осуществимо, — для их переселения в другое место, и принятие таких положений, какие разрешают, в надлежащих случаях,

не разглашать информацию, касающуюся личности и местонахождения таких лиц, или устанавливают ограничения на такое разглашение информации;

- б) принятие правил доказывания, позволяющих свидетелям и экспертам давать показания таким образом, который обеспечивает безопасность таких лиц, например разрешение давать показания с помощью средств связи, таких как видеосвязь или другие надлежащие средства.

Статья 33. Защита лиц, сообщающих информацию

Каждое Государство-участник рассматривает возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях, сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, от любого несправедливого обращения.

право отказаться свидетельствовать против самого себя. Там, где наблюдение является интрузивным, например, когда оно происходит в чьем-то доме или автомобиле, существует еще большая причина для обеспечения наличия гарантий для предотвращения злоупотребления властью. Существует также риск того, что неконтролируемое наблюдение может негативно сказаться на праве на свободу выражения мнений.

17.2.3 Использование тайных сотрудников и агентов

Тайные сотрудники и агенты могут иметь решающее значение для сбора информации при расследовании дел о коррупции. Их использование должно подлежать четким ограничениям и гарантиям. Особую озабоченность в этом контексте вызывает провокация. Провокация имеет место, когда государственные агенты оказывают влияние на индивидуума посредством подстрекательства к совершению преступления, которое иначе не было бы совершено, с целью предоставления доказательств и возбуждения судебного преследования. ЕСПЧ признал, что провокация представляет собой нарушение права на справедливое судебное разбирательство и что внутригосударственное право не должно допускать использование доказательств, полученных путем провокации. Даже общественный интерес в борьбе с организованной преступностью не

может служить оправданием осуждения на основании доказательств, полученных путем полицейского подстрекательства⁹.

Тест на установление провокации состоит из (1) материально-правового элемента - остались ли государственные агенты в пределах «по существу пассивного» поведения или вышли за его пределы; и (2) процедурного элемента - имел ли заявитель возможность эффективно поднимать вопрос о провокации в ходе внутренних судебных разбирательств, и как национальные суды рассматривали это¹⁰. Что касается поведения, которое не равнозначно провокации, ЕСПЧ обнаружил, что когда «в целом можно сказать, что полиция “присоединилась” к преступной деятельности, а не инициировала ее», их действия подпадают под допустимые рамки тайной полицейской работы¹¹.

Тайные действия иногда используются также для других целей, например для выполнения проверки честности и неподкупности и для оценки сопротивляемости персонала и рабочих процедур рискам коррупции. Описанные выше меры предосторожности остаются, конечно, применимыми, для предотвращения дополнительного использования собранной информации против сотрудников, которые «не прошли тест».

9 Khudobin v. Russia, Решение ЕСПЧ от 26 октября 2006 года, пара 133-135; Teixeira de Castro v. Portugal, Решение ЕСПЧ от 9 июня 1998 года, пара.36; Ramanauskas v. Lithuania, Решение ЕСПЧ от 5 февраля 2008 года, пара.49-54.

10 Bannikova v. Russia, Решение ЕСПЧ от 4 ноября 2010 года.

11 Miliniene v. Lithuania, Решение ЕСПЧ от 24 июня 2008 года, пара.38

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)

Статья 9

1. Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом.
 2. Каждому арестованному сообщаются при аресте причины его ареста и в срочном порядке сообщается любое предъявленное ему обвинение.
- [...]

Европейская Конвенция по правам человека

Статья 5

1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом: [...]
(с) законное задержание или заключение под стражу лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения;

[...]

17.2.4 Обыски

Вход в частные помещения и арест частной собственности представляют собой ограничения прав человека. Обязательства ОБСЕ четко указывают на то, что любые обыски и аресты людей, частных помещений и имущества должны проводиться в соответствии с законом и стандартами, которые могут быть исполнены в судебном порядке¹². Чтобы соответствовать международным стандартам в области прав человека, законодательство должно подробно указывать конкретные обстоятельства, в которых такое вмешательство разрешается. Решение об обыске должно приниматься исключительно органом, уполномоченным на этом законом¹³. Национальное законодательство, разрешающее полиции входить в помещения и обыскивать их, а также конфисковать предметы в качестве доказательств, должно устанавливать пределы таких полномочий.

Если в законе не указаны ограничения в отношении полномочий на обыск, это может представлять собой нарушение права на неприкосновенность частной жизни. Аналогичным образом, если ордер на обыск включает чрезмерные условия, не обеспечивая при этом гарантий для защиты профессиональных привилегий, даже если обыск проводится в соответствии с процедурой и преследует законную цель общественной безопасности, суд может признать нарушение права на неприкосновенность частной жизни. Должна быть разумная пропорциональность между используемыми средствами и целью, которую планируется достичь.

¹² См.: Московский документ ОБСЕ, 1991, пара. 24.

¹³ ПГПП, Замечание общего порядка №. 16, 1988, пара. 8.

17.3 Защита свидетелей и лиц, сообщающих информацию

КООНПК требует от государств-участников, принимать надлежащие меры в пределах их возможностей для защиты свидетелей (а также экспертов и потерпевших - в той мере, в какой они выступают в качестве свидетелей) и лиц, сообщающих информацию в делах о коррупции. К числу мер, которые может осуществлять государство, относятся программы защиты свидетелей и методы сбора доказательств, которые обеспечивают безопасность свидетелей, такие как использование экранов, маскировка внешности или искажение голоса, использование досудебного заявления свидетеля вместо показаний в суде; видеозапись отдаленного места; и т.д.

17.4 Права человека при аресте или задержании

17.4.1 Право на свободу

Каждый человек имеет право на свободу и безопасность¹⁴. Международные стандарты по правам человека указывают, что никто не может быть лишен свободы, кроме как в порядке, установленном законом. Стандарты в области прав человека считают лишение свободы серьезной мерой, которая должна быть ско-

¹⁴ МПГПП, Статья 9 (1); ЕКПЧ, Статья 5 (1).

МПГПП

Статья 14.

1. ... каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона...
2. Каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону. [...]

ЕСПЧ

Статья 6. Право на справедливое судебное разбирательство

1. Каждый ... в случае предъявления ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.
2. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным, до тех пор пока его виновность не будет установлена законным порядком. [...]

рее исключением, чем правилом. Международное право запрещает произвольный арест или задержание.

Кроме того, Комитет по правам человека заявил, что критерии «произвольности», предусмотренные в МПГПП, не должны быть приравнены к «противозаконным», «а должны толковаться более широко, с тем чтобы включать элементы неприемлемости, несправедливости и непредсказуемости, и надлежащей правовой процедуры. (...) Это означает, что заключение под стражу в соответствии с законным арестом должно быть не только законным, но и разумным при данных обстоятельствах¹⁵. Кроме того, заключение под стражу может требоваться в иных обстоятельствах, например, для предотвращения бегства, вмешательства в доказательства или повторного совершения преступления»¹⁶. В соответствии с основными принципами прав человека решение о задержании лица никогда не должно носить дискриминационный характер.

Условия при которых лицо может быть задержано включают: осуждение компетентным судом; неисполнение вынесенного в соответствии с законом решения суда или обеспечение исполнения любого обязательства, предписанного законом; чтобы лицо предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или если необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения; заключение под стражу несовершеннолетнего лица для воспитательного надзора; лиц для предотвращения распространения инфекционных заболеваний, душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или



Здание Европейского Суда по правам человека в Страсбурге, Франция

бродяг; с целью предотвращения незаконного въезда лица в страну или задержание лица, против которого принимаются меры по его высылке или выдаче.¹⁷ Этот список считается исчерпывающим и «должен толковаться строго»¹⁸. Международные стандарты обеспечивают также: а) право на получение информации в момент ареста о причинах ареста и задержания, а также оперативное информирование о любых обвинениях на понятном для арестованного языке; б) право оперативного доступа к судебным процедурам для определения законности задержания; в) право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда; г) право на компенсацию в случае ареста или задержания проведенных с

¹⁵ «Разумный» включает критерии «разумного подозрения». См., например, *Kandzhov v. Bulgaria*, №. 68294/01, Решение ЕСПЧ от 6 ноября 2008 г.; *Stepuleac v. Moldova*, №. 8207/06, решение ЕСПЧ от 6 ноября 2007 года.

¹⁶ Коммюнике №. 458/1991, *WomahMukong v. Cameroun* (Позиция, принятая 21 июля 1994 года), Док. ООН, . CСPR/C/51/D/458/1991 (1994), пара. 9.8

¹⁷ ЕСПЧ, Статья 5 (1)..

¹⁸ *Voacmar v. Belgium*, решение ЕСПЧ от 29 февраля 1988 года, Серия А, №. 129, пар.43.

нарушением данных положений¹⁹. В этом отношении обязательства ОБСЕ также однозначны²⁰.

17.4.2 Права человека в заключении

Обязательства ОБСЕ и международное право в области прав человека предусматривают защиту прав лиц, содержащихся под стражей. Национальное законодательство также должно предусматривать такую защиту. Хотя полное содержание этих прав выходит за рамки настоящей публикации, лица, участвующие в расследованиях, должны знать о соответствующих международных документах, а также о гарантиях, содержащихся в национальном законодательстве, определенном в соответствии с международными стандартами в области прав человека²¹.

Основные международные документы по правам человека включают:

- Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП);
- Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (1988);
- Принципы эффективного предупреждения и расследования в незаконных, произвольных и суммарных казнях (1989);
- Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1979);
- *По отношению к содержащимся под стражей несовершеннолетним*: Конвенция ООН о правах ребенка; Правила Организации Объединенных Наций, касающихся несовершеннолетних, лишенных свободы (1990); Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (1985) (“Пекинские правила”).

В этих документах содержатся важные гарантии для лиц, лишенных свободы, в том числе:

- право на получение информации во время ареста о причинах ареста и задержания, а также оперативное информирование об обвинениях против себя

на понятном ему языке;

- право на адвоката по своему выбору с момента ареста и задержания;
- право на доступ к медицинской помощи;
- право уведомлять соответствующих лиц о своем выборе содержания под стражей с момента ареста и задержания;
- право быть незамедлительно информированным о своих правах в соответствии с национальным законодательством в момент начала лишения свободы;
- право на свободу от пыток и жестокого обращения;
- Право быть незамедлительно доставленным к судье и право на судебное разбирательство в течение разумного срока или освобождения до суда;
- Право на безотлагательное рассмотрение судом правомерности его заключения под стражу.

17.5 Право на справедливое судебное разбирательство

Право на справедливое судебное разбирательство закреплено в обязательствах, принятых государствами-участниками ОБСЕ, а также в международных и региональных документах по правам человека²². Оно охватывает широкий спектр прав, в том числе перечисленных в предыдущем разделе (раздел 17.4.2). Хотя всеобъемлющее обсуждение права на справедливое судебное разбирательство выходит за рамки настоящего Руководства, важно отметить, что любое рассмотрение справедливости судебного разбирательства включает в себя оценку прав не только в самом процессе, но и на всех этапах расследования. В этом разделе содержится информация о презумпции невиновности и праве не налагать на себя вину или хранить молчание, поскольку они имеют особое значение для антикоррупционных расследований и специальных методов расследования, рассмотренных выше²³. В дополнение к уже обсужденным, ключевые права на судебное разбирательство включают в себя:

- презумпцию невиновности;
- право не подвергаться принуждению к даче показаний или признанию вины;
- право на равенство перед законом и судом;
- право на судебное разбирательство компетентным,

¹⁹ См.: МПГПП, Статья 9; и ЕКПЧ, Статья 5 (2-4).

²⁰ См., например, Венский документ ОБСЕ 1989 года, Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года; 1991, Московский документ ОБСЕ 1991 года

²¹ Для получения более подробной информации по данному вопросу см., например: Организация Объединенных Наций, «Права человека при отправлении правосудия: руководство по правам человека для судей, прокуроров и адвокатов», доступно по адресу: [www.ohchr.org/ Documents/ Publications/training9Titleen.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9Titleen.pdf)

²² Венский документ 1989 года, пара. 13.9; Копенгагенский документ 1990 года, пара 5 и 12; Любляна, 2005 (Решение № 5/12 о соблюдении прав человека и верховенства закона в системах уголовного правосудия); ОБСЕ / БДИПЧ Юридический сборник международных прав на справедливое судебное разбирательство, 2012, доступно по адресу: <http://www.osce.org/odihr/94214?download=true>

²³ Для получения более подробной информации по этому вопросу см., например: Организация Объединенных Наций, Права человека при отправлении правосудия: Пособие по правам человека для судей, прокуроров и адвокатов, 2003..

независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона;

- право на публичные слушания;
- право защищать себя лично или через адвоката;
- право на вызов и допрос свидетелей;
- право на переводчика и перевод;
- право на публичное разбирательство;
- право на подачу апелляции²⁴.

17.5.1 Презумпция невиновности

Презумпция невиновности является основополагающим принципом уголовного правосудия в демократических обществах. Комитет по правам человека определяет презумпцию невиновности следующим образом: «бремя доказательства вины лежит на обвинении, и сомнение толкуется в пользу обвиняемого. Никто не может считаться виновным до тех пор, пока обвинение не будет доказано вне сомнений разумного характера. Кроме того, презумпция невиновности предполагает наличие права быть судимым в соответствии с этим принципом. Поэтому все государственные власти обязаны воздерживаться от предопределения исхода судебного процесса»²⁵.

Нарушение права на справедливое судебное разбирательство может также иметь место, когда должностные лица судебных органов делают публичные заявления с указанием вины заявителя до вынесения обвинительного приговора. Презумпция невиновности может быть нарушена не только судьей или судом, но и другими государственными органами²⁶.

17.5.2 Право не давать показания против самого себя и право хранить молчание

МПГПП предусматривает, что ни один человек, обвиняемый в совершении уголовного преступления, не должен принуждаться к даче показаний, которые могли бы изобличить его или ее²⁷. В сложных случаях коррупции, когда информация не может быть предоставлена или труднодоступна, особенно важно обеспечить

соблюдение этого права на ранних этапах расследования и в контексте тайных расследований.

ЕСПЧ пришел к выводу, что «... не может быть никаких сомнений в том, что право хранить молчание в рамках полицейского допроса и свобода от самообвинения являются общепризнанными международными стандартами, которые лежат в основе понятия справедливого судебного разбирательства в соответствии со Статьей 6»²⁸. Право на молчание распространяется не только на прямые признания, но и на любое заявление, которое впоследствии может быть использовано уголовным преследованием в уголовном процессе²⁹.

Суд может отклонить требование о том, общественный интерес оправдывает признание принудительно полученных доказательств в соответствии с правовым актом, который обязывает лицо отвечать на вопросы, с целью обеспечения осуждения в случае сложного мошенничества. ЕСПЧ постановил, что «недопустимо ссылаться на общественные интересы, чтобы оправдать использование показаний, полученных в рамках обязательной процедуры в ходе внесудебного расследования, с целью предъявления обвинения во время судебного разбирательства»³⁰.

24 См. соответствующие разделы публикации ОБСЕ/БДИПЧ, Юридический сборник международных прав на справедливое судебное разбирательство, 2012.

25 Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 13 Равенство перед судом и право на справедливое и публичное разбирательство независимым судом, установленным законом (статья 14), 1984, пара. 7

26 Butkevicius. Lithuania Решение ЕСПЧ от 26 марта 2002 года, пара.49.

27 МПГПП, Статья 14 (3) (g).

28 John Murray v. UK, Решение ЕСПЧ от 8 февраля 1996 года, пара. 45. 29

Aleksandr Zaichenko v. Russia, Решение ЕСПЧ от 18 февраля 2010 года, пара 52-60.

30 Saunders v. UK, Решение ЕСПЧ от 17 декабря 1996 года, пара. 74

Библиография

1. United Nations, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, 2003 [pdf]. Available from www.ohchr.org/Documents/Publications/training9Titleen.pdf
2. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Good Practices for the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings Involving Organized Crime*, 2008 [pdf]. Available from <http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf>
3. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/ODIHR, *Legal Digest of International Fair Trial Rights*, 2012 [pdf]. Available from <http://www.osce.org/odihr/94214?download=true>
4. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/ODIHR, *Human Rights in Counter-Terrorism Investigations: A Practical Manual for Law Enforcement Officers*, 2013 [pdf]. Available from <http://www.osce.org/odihr/108930?download=true>

ГЛАВА 18

Взаимная правовая ПОМОЩЬ

СОДЕРЖАНИЕ

18.1 Региональные и международные рамки	234
18.2 Масштабы помощи	236
18.3 Формальные запросы	236
18.4 Проблемы при запросе ВПП по коррупционным делам	238
18.5 Европейский ордер на представление доказательств (ЕОД)	239
18.6 Сети судебных и правоохранительных органов	240
18.7 Выводы	241
Библиография	242

Взаимная правовая помощь

Взаимная правовая помощь (ВПП) - это официальный процесс сбора доказательств, находящихся в другом государстве посредством сотрудничества между государствами, для использования в уголовном судопроизводстве. Это очень важный инструмент эффективной борьбы с преступностью, имеющей транснациональные характеристики, включая коррупцию. В этой связи межправительственные органы в течение определенного времени работали над преодолением законодательных разногласий и практических трудностей в области сотрудничества по взаимной правовой помощи, результатом чего явились ряд региональных и международных договоров и конвенций, которые включают положения о взаимной правовой помощи. Как отражение важности взаимной правовой помощи Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) все ее государства-участники подтвердили по состоянию на декабрь 2012 года свои политические обязательства на высоком уровне в направлении укрепления международного сотрудничества в борьбе с коррупцией и отмыванием денег¹.

В этой главе излагаются региональные и международные правовые рамки взаимной правовой помощи, концентрируясь на Конвенции ООН против коррупции (КООНПК), как наиболее универсально согласованного документа по сотрудничеству в борьбе с коррупцией между государствами, которая содержит подробные положения о мерах взаимной правовой помощи при расследовании, уголовном преследовании и судебных разбирательствах, вытекающих из коррупционных преступлений. В главе, в частности, обсуждаются как официальные, так и неофициальные запросы о сотрудничестве, связанные с ними проблемы, а также их возможные решения.

В главе также рассматривается Европейский ордер на получение доказательств, используемый для получения предметов, документов и данных для использо-

вания в уголовных процессах в государствах-членах Европейского союза. Он представляет собой интересный пример того, как конкретное межгосударственное сотрудничество может быть ускорено посредством взаимного признания судебных решений.

18.1 Региональные и международные рамки

Преступность все более приобретает международный характер, и поэтому перед правоохранительными органами встает необходимость быстрого сбора информации и доказательств из-за рубежа. Коррупция сегодня признается не только внутренним, но и международным явлением. Коррупционные преступления обычно связаны с использованием банковских счетов и, во многих случаях, сложных финансовых структур для перемещения денег или активов, что не только усложняет расследование, но также требует срочного реагирования. На этом фоне важную роль в борьбе с коррупцией играют как официальная взаимная правовая помощь (ВПП), так и неформальная помощь, посредством обмена информацией, а также через каналы сотрудничества правоохранительных органов.

Комиссия ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию², являясь главным директивным органом ООН в этой области предупреждения преступности и уголовного правосудия, на протяжении многих лет занимается вопросами, связанными с ВПП, и в более широком плане - международным сотрудничеством по уголовным делам. Поимено этого, Межправительственное совещание экспертов открытого состава по укреплению международного сотрудничества в рамках КООНПК, предоставили рекомендации и советы по проблемам международного сотрудничества относительно конкретных корруп-

¹ См.: ОБСЕ, Декларация об укреплении надлежащего управления и борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма (MC/DOC/2/12); доступно по адресу: <http://www.osce.org/cio/97968>

² См.: <https://www.unodc.org/unodc/commissions/CCPC/>

ционных преступлений³. ООН подготовила Типовой договор о взаимной помощи по уголовным делам «в качестве полезной основы, которая могла бы помочь государствам, заинтересованным в проведении переговоров и заключении двусторонних соглашений, направленных на улучшение сотрудничества в вопросах предупреждения преступности и уголовного правосудия»⁴.

В контексте ВПП термин «уголовное судопроизводство» включает любой этап судебного процесса, различный в зависимости от страны: расследование, уголовное преследование и судебное разбирательство. Международные конвенции в этой области (например, Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам Совета Европы (СЕ) 1959 года) создали четкую предпосылку, а именно, что государства должны соглашаться предлагать друг другу «самую широкую взаимную помощь» в расследовании преступлений, получении доказательств и при осуществлении уголовного преследования подозреваемых лиц⁵.

Как правило, ВПП действует на основе соглашений, которые обеспечивают правовую основу для межгосударственного сотрудничества или на основе принципа взаимности или вежливости. ЕС пытался установить стандарты для международного сотрудничества в Европе в контексте уголовных дел⁶, однако нет действительно универсального документа или договора, который регулирует международное сотрудничество. Основой для сотрудничества служат:

- двусторонние договоры;
- многосторонние механизмы (как правило, в масштабах всего региона);
- международные соглашения (например, конвенции ООН);
- взаимные соглашения на основании вежливости или на разовой основе;
- внутреннее законодательство, допускающее международное сотрудничество по уголовным делам.

Кроме того, ВПП может быть достигнута через одну из традиционных моделей, а именно, посредством «судебных поручений» основанных на взаимности и обработанных по дипломатическим каналам. Однако,

помимо того, что этот процесс является медленным, такие судебные поручения ограничиваются оказанием помощи судом суду и, следовательно, могут быть недоступны на следственной или ранней стадии уголовного преследования, если уголовные обвинения еще не предъявлены⁷.

Договоры и конвенции с положениями о ВПП, представляющие особый интерес для государств-участников ОБСЕ при рассмотрении транснациональных аспектов борьбы с коррупцией, включают:

- Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (КООНПТОП) (статья 18);
- Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК) (статьи 46, 54-55);
- Конвенцию Совета Европы об отмытии, поиске, аресте и конфискации доходов, полученных преступным путем 1990 (статьи 7-35), Конвенцию Совета Европы об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и борьбе с финансированием терроризма 2005 (статьи 15-47);
- Конвенцию Совета Европы о киберпреступности (статьи 25-35);
- Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (статьи 25-31);
- Панамериканская Конвенция против коррупции (статья XIV);
- Конвенцию ОЭСР «О борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (статья 9) и Рекомендации 2009 года по дальнейшей борьбе с подкупом иностранных должностных лиц (глава XIII).

Кроме того, конвенции, имеющие отношение к взаимной правовой помощи, были разработаны в рамках.

- Совета Европы (Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 и два дополнительных протокола 1978 года и 2001 года);
- Европейского союза (Конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам между государствами-членами ЕС 2000 года и его Протокол 2001 года);
- Содружество наций (Схема Содружества наций о взаимной помощи по уголовным делам 1986 года, с дополнениями 1990, 1999 и 2010 годов);
- Организация американских государств – Панамериканская Конвенция о получении доказа-

3 См.: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/eminternationalcooperation.html>

4 См.: Параграф 1, Типовой договор о взаимной помощи по уголовным делам, принятый в 1990 году, с поправками, внесенными Резолюцией ГА ООН. 53/112, 9 декабря 1998 года. https://www.unodc.org/pdf/model_treaty_mutual_assistance_criminal_matters.pdf

5 См.: Статья 1 (1), Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам Совета Европы 1959 года; доступно по адресу: <http://www.coe.int/fr/web/conventions/fulllist/-/conventions/rms/09000016800656ce>

6 См.: Конвенция ЕС о взаимной правовой помощи по уголовным делам между государствами-участниками ЕС (2000); доступно по адресу http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l33108_en.htm

7 Stephenson K. et al., Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action, 2011, StAR Initiative, p. 53. Available from <http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Barriers%20to%20Asset%20Recovery.pdf>

тельств за рубежом 1975 года и ее дополнительный протокол 1984 года; и Межамериканская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным вопросам 1992 года и ее Факультативный протокол 1993 года.

18.2 Масштабы помощи

Поскольку коррупция и экономические преступления становятся все более транснациональными по своему характеру, существует явная необходимость в создании разрешительной системы для международного сотрудничества, обеспечивающей «самую широкую взаимную помощь». Расширение доступа к электронным транзакциям, либерализованным рынкам капиталов и финансов, упрощение поездок и расширение возможностей правонарушителей перемещаться между юрисдикциями во избежание обнаружения и уголовного преследования - вот главные проблемы, с которыми сегодня сталкиваются органы уголовного преследования во всем мире.

Необходимость расширения сотрудничества рассматривается во многих международных документах (как указано выше в разделе 18.1) и, в частности, в КООНПК, в которой содержится ряд положений о ВПП, как части международного сотрудничества по уголовным делам (статья 43 (1)), взаимной правовой помощи (статья 46) и возвращении активов (статьи 54-55).

На формальном уровне ВПП обычно требуется там, где необходимы принудительные меры или когда доказательства должны предоставляться в определенной форме, чтобы быть приемлемыми в уголовном судопроизводстве запрашивающего государства. Однако прокуроры и следователи иногда обращаются к ВПП без предварительного изучения неофициальных и менее формальных способов получения помощи, которые могли бы, по сути, удовлетворить их потребности. Во многих случаях такой неформальный подход может оказаться более эффективным, особенно когда запрашивающее государство находится на ранней стадии расследования и еще не начало собирать официальные доказательства.

Варианты такого неформального подхода могут включать следующее:

- прямая коммуникация между правоохранительными органами как способ получения информации. Помимо прямой связи между полицейскими агентствами, Международная организация уголовной полиции (ИНТЕРПОЛ) последовательно оказывает

содействие своим членам в их расследованиях (см. раздел 18.6);

- иные связи по типу агентство с агентством;
- сотрудничество через посольства / консульства. Дипломатические и консульские миссии могут быть использованы для получения информации, доказательств или, например, получения свидетельских показаний следователями (с согласия принимающего государства и свидетеля);
- если требуемая документация является общественным достоянием запрашиваемого государства, ее часто можно получить административно.

В качестве альтернативы, официальный запрос о ВПП, потребуется например, для:

- получения свидетельских показаний от недобровольного свидетеля;
- опрос лица в качестве подозреваемого;
- выполнение обысков, ареста и замораживания активов;
- получение информации о банковских счетах, записях в Интернете и содержании электронных писем.

Степень, в которой государства готовы оказать официальную помощь в рамках взаимной правовой помощи, зависит от многих факторов, включая обязательства государства по соответствующим двусторонним и многосторонним договорам, его внутренние законы, отношения между запрашиваемым и запрашивающим государствами и принцип взаимности, т.е. способность сторон оказывать эквивалентную помощь.

18.3 Формальные запросы

В отношении коррупционных преступлений государствам-участникам КООНПК предлагается предоставлять друг другу ВПП в расследованиях, уголовном преследовании и судебном разбирательстве⁸. Статья 46 (3) КООНПК содержит полный, хотя и не исчерпывающий перечень типов помощи, которая может быть запрошена в официальном процессе ВПП.

Решение об оказании помощи запрашивающему государству в сборе доказательств, находящихся в запрашиваемом государстве, выносится запрашиваемым государством. Тем не менее, государствам следует предоставлять ВПП «в объеме, максимально возможном согласно соответствующим законам, международным договорам, соглашениям и договоренностям запрашиваемого государства-участника ...»⁹. Государства-участники КООНПК не могут отказывать

⁸ См.: Статья 46 (1), КООНПК.

⁹ См.: Статья 46 (2), КООНПК.

Статья 46 (3) КООНПК Взаимная правовая помощь, предоставляемая в соответствии с настоящей статьей, может запрашиваться в любой из следующих целей:

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> a) получение свидетельских показаний или заявлений от отдельных лиц; b) вручение судебных документов; c) проведение обыска и наложение ареста, а также приостановление операций (замораживание); d) осмотр объектов и участков местности; e) предоставление информации, вещественных доказательств и оценок экспертов; f) предоставление подлинников или заверенных копий соответствующих документов и материалов, включая правительственные, банковские, финансовые, корпоративные или коммерческие документы; g) выявление или отслеживание доходов от преступлений, имущества, средств совершения | <ul style="list-style-type: none"> преступлений или других предметов для целей доказывания; h) содействие добровольной явке соответствующих лиц в органы запрашивающего Государства-участника; i) оказание любого иного вида помощи, не противоречащего внутреннему законодательству запрашиваемого Государства-участника; j) выявление, замораживание и отслеживание доходов от преступлений в соответствии с положениями главы V настоящей Конвенции; k) изъятие активов в соответствии с положениями главы V настоящей Конвенции. |
|--|---|

Параграф 15 Статьи 46 КООНПК (короткий обязательный список того, что должна содержать официальная просьба):

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – наименование органа, обращающегося с просьбой; – существо вопроса и характер расследования, уголовного преследования или судебного разбирательства, к которым относится просьба, а также наименование и функции органа, осуществляющего это расследование, уголовное преследование или судебное разбирательство; – краткое изложение соответствующих фактов, за исключением того, что касается просьб в отношении вручения судебных документов; | <ul style="list-style-type: none"> – описание запрашиваемой помощи и подробная информация о любой конкретной процедуре, соблюдение которой хотело бы обеспечить запрашивающее Государство-участник; – по возможности, данные о личности, местонахождении и гражданстве любого соответствующего лица; и – цель запрашиваемых доказательств, информации или мер. |
|---|---|

в ВПП на основании обоюдного признания соответствующего деяния преступлением, если в просьба не предусматривает принудительных мер¹⁰. В контексте дел о коррупции запрещены или серьезно ограничены некоторые из оснований для отказа в удовлетворении заявлений о ВПП, например банковская тайна¹¹, или правонарушения, связанные с налоговыми вопросами¹².

Кроме того, компетентные органы Государства-участника могут передавать информацию, касающуюся уголовных дел, даже без предварительного запроса, если они считают, что такая информация может помочь органу в другом Государстве-участнике при проведении или успешном завершении расследований и уголовного судопроизводства или может привести к составлению этим государством просьбы о правовой помощи¹³. Цель таких положений заключается в том, чтобы побудить государства - участники КООНПК к

добровольному и активному обмену информацией по уголовным делам. Единственным общим обязательством, налагаемым на принимающее государство-участник в рамках КООНПК, является обеспечение конфиденциальности передаваемой информации и соблюдение любых ограничений на ее использование, если только полученные данные не носят оправдательный характер. В этом случае принимающее государство-участник может разглашать эту информацию подозреваемому или обвиняемому в ходе его внутреннего разбирательства¹⁴.

Форма запроса ВПП

Не существует универсально согласованного формата запроса на ВПП, однако официальные требования излагаются в соответствующем договоре. Это должен быть отдельный документ, составленный запрашивающим органом, в определенном формате и содержащий всю необходимую информацию в соответствии с договором или внутренним законодательством. Неполные запросы могут либо привести к новому запросу о пре-

¹⁰ См.: Статья 46 (9) (b), КООНПК..

¹¹ См.: Статья 46 (8), КООНПК.

¹² См.: Статья 46 (22), КООНПК.

¹³ См.: Статья 46 (4), (5), КООНПК.

¹⁴ См.: Статья 46 (5), КООНПК



Роберт Уолнер (слева), Генеральный прокурор Лихтенштейна, и Оливер Столпе (справа), старший советник Инициативы по возвращению похищенных активов, на семинаре ОБСЕ по международному сотрудничеству в выявлении, пресечении и возвращении похищенных активов, Вена, 3 сентября 2012 года

доставлении дополнительной информации, либо к отказу, вызывающему задержку и / или препятствия в предоставлении помощи.

Специфика – предотвращение «попыток найти компромат»

Центральные органы по вопросам ВПП во многих странах получают много некорректных запросов о ВПП. Любая просьба должна основываться на том, что запрашиваемые для расследования или уголовного преследования доказательства имеют отношение к делу. Кроме того, запрашиваемые доказательства должны быть в достаточной степени идентифицированы. Необходимо четкое описание того, почему и как запрашиваемые доказательства будут способствовать ведущемуся расследованию или уголовному преследованию. В этом не допускается «попытка найти компромат», поскольку все просьбы об оказании помощи должны быть конкретными.

Одним из распространенных примеров «попыток найти компромат» является запрос банковской информации. Любой запрос на предоставление ВПП должен содержать указание достаточной информации для идентификации соответствующего банка и / или банковского счета. В запросе на ВПП также должен указываться тип данных, запрашиваемых с этих учетных записей, то есть формы открытия банковских счетов, банковские переводы, снятие денег через банкоматы и т. д., а также период времени.

18.4 Проблемы при запросе ВПП по коррупционным делам

Особые проблемы могут возникать при запросе ВПП в следующих случаях коррупции:

• Высокопоставленное должностное лицо

ВВП может быть не предоставлена, со ссылкой на «национальные интересы» или привилегии и иммунитеты, если расследование затрагивает высокопоставленное должностное лицо или влиятельного предпринимателя из публичного или частного сектора в запрашиваемом государстве.

Хотя это серьезная проблема, можно попытаться ее преодолеть, путем ознакомления с политическими, правовыми и даже культурными системами в запрашиваемом государстве.

• Право на обжалование

Хотя это может вызвать длительную задержку, некоторые государства разрешают субъекту запроса о предоставлении ВПП быть уведомленным о запросе и обжаловать предоставление доказательств запрашивающему органу. В некоторых странах, например в Лихтенштейне и Швейцарии, возможны апелляции в отношении просьб о предоставлении банковской информации. Кроме того, некоторые учреждения (например, банки) также могут иметь аналогичные права на обжалование.

• Обыск и / или арест

Обыски и изъятия, как правило, являются мощным оружием для прокуроров и следователей, но часто сталкиваются с некоторыми практическими проблемами. Как и все иные запросы, содержащиеся в просьбе о правовой помощи и имеющие определенный уровень принуждения, они, требуют тщательной оценки и хорошо выстроенных аргументов, который призваны решить любые потенциальные правовые проблемы в запрашиваемом государстве. Недостаточно просто запросить обыск, не предлагая ясного объяснения, почему считается, что это приведет к получению соответствующей информации или доказательств.

• Просьбы о замораживании или конфискации

Законы о конфискации активов, доходов от преступлений и, в частности, коррупции, по-прежнему не разработан во многих странах. Поскольку разные государства имеют различные условия для санкционирования промежуточного замораживания или удержания активов, которые являются предметом запроса, запрашивающий орган должен стремиться предоставить как можно больше информации о связи между

предполагаемой преступной деятельностью подозреваемого и рассматриваемыми активами. КООНПК оказывает значительную помощь в контексте возвращения активов: статья 31 Конвенции предусматривает внутренний режим замораживания и конфискации, а статьи 54 и 55 главы V о мерах по возвращению активов предусматривают механизмы по возвращению собственности через международное сотрудничество в вопросах ареста, замораживания и конфискации¹⁵.

• Деликатные аспекты расследования

Некоторая информация в запросе может быть по своей природе очень деликатной, в то время как система получения взаимной правовой помощи по своей природе небезопасна. Это может быть использовано преступниками или коррумпированными должностными лицами. Поэтому в отношении деликатной информации следует проявлять большую осторожность. И КООНПТОП (статья 18 (20)), и КООНПК (статья 46 (20)) обращаются к этому вопросу, требуя соблюдения обязательств по конфиденциальности.

Вопрос о деликатности также касается озабоченности, которую могут иметь запрашиваемые государства и обязательствам в части обязанностей по проявлению должной заботы, которые могут иметься при передаче деликатной информации запрашивающему государству.

Признавая проблемы, которые запросы по ВПП вызывают у многих государств, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) разработало Приложение для составления просьб об оказании взаимной правовой помощи, к которому практикующие лица из системы правосудия могут запросить доступ¹⁶.

18.5 Европейский ордер на представление доказательств (ЕОД)

ЕОД заменил систему взаимной помощи в уголовных делах между государствами-членами ЕС для получения предметов, документов и данных для использования в уголовном процессе. ЕОД вступил в силу в 2009 году (Рамочное решение 2008/978/ЈНА)¹⁷, и госу-

дарства-члены должны были ввести в действие ЕОД к январю 2011 года. ЕОД занимается только судебным сотрудничеством и не распространяется на «полицейское, таможенное, пограничное и административное сотрудничество»; последнее остается в сфере ВПП через договоры и конвенции или просто как неофициальная помощь.

Задачей ЕОД является содействовать региональному сотрудничеству путем «взаимного признания» судебных решений с конечной целью обеспечения исполнения судебных решений одного государства-члена ЕС в другом государстве-члене ЕС. Для целей ВПП ЕОД заменяет просьбу об оказании помощи и дает ему силу судебного постановления. ЕОД выдается «для получения любых предметов, документов и данных для использования в судебных разбирательствах по уголовным делам.... Это может включать, например, предметы, документы или данные от третьей стороны, от обыска помещений, включая частные помещения подозреваемого, архивные данные об использовании любых услуг, включая финансовые операции, архивные записи заявлений, интервью и слушаний, а также другие записи, в том числе результаты специальных методов расследования»¹⁸.

Основной целью Рамочного решения является преодоление различий в правовых системах государств-членов ЕС путем «сближения» правонарушений, процедур и т. д. Принятие как ЕОД, так и Европейского ордера на арест (ЕОА) способствовало выявлению правонарушений, «близких» по природе. Коррупция является одним из таких преступлений. Кроме того, статья 13 вышеупомянутого решения также ограничивает основания для отказа от исполнения в целях содействия более высокому уровню сотрудничества. Практическое применение ЕОД в государствах-членах находится под пристальным вниманием Европейского Совета в соответствии со статьей 20 ЕОД.

В дополнение к внедрению ЕОД, все больше признается необходимость не только обмена информацией между государствами-членами ЕС, в том числе разведывательными данными, но и осуществление указанного быстрым образом. Решение Совета 2007/845/2007¹⁹ требует, чтобы государства-члены создали национальные офисы по возвращению активов для обеспечения прямой связи и оперативного обмена информацией.

15 Для получения дополнительной информации см. Главу 20 - Борьба с отмыванием денег, конфискации и возвращение активов

16 См.: УНП ООН, Приложение для составления просьб об оказании взаимной правовой помощи, доступно по адресу: <http://www.unodc.org/mla/index.html>

17 См.: ЕС, Рамочное решение Совета о Европейском ордере на получение доказательств с целью получения предметов, документов и данных для использования в разбирательствах по уголовным делам (2008/978/ЈНА), доступно по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0072:0092:EN:PDF>

18 Там же, (7).

19 См.: ЕС, Решение Совета 2007/845/2007 в отношении взаимодействия между офисами государств-членов по возвращению активов в сфере отслеживания и идентификации доходов от преступлений или иного относящегося к ним имущества, доступно по адресу: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0103:0105:EN:PDF>

18.6 Сети судебных и правоохранительных органов

Одной из основных проблем для специалистов (правоохранительных органов, прокуроров и судебных органов) было отсутствие надлежащего понимания требований в рамках ВПП, что привело к тому, что запросы либо были отклонены, либо не полностью соблюдались в запрашиваемом государстве.

В результате были созданы сети для содействия сотрудничеству между государствами. Сети, обсуждаемые ниже²⁰, являются ярким примером механизмов, созданных для укрепления международного сотрудничества в уголовных делах, и в частности в отношении коррупции и возвращения активов.

Подразделения финансовой разведки и группа Эгмонт

Поскольку коррупция обычно связана с движением значительной суммы денег или активов, в последние 15 лет стратегии предотвращения таких сделок и борьбы с ними стали предметом пристального внимания. Важным компонентом этой работы являются подразделения финансовой разведки (ПФР). ПФР является центральным национальным органом, ответственным за получение, анализ и передачу информации о подозрительных операциях компетентным органам, таким



Участники во время семинара, совместно организованного ОБСЕ / БКЭЭД, УНП ООН и ЕАГ по трансграничному сотрудничеству в борьбе с коррупцией и отмытием денег, с участием должностных лиц из государств-участников ОБСЕ в Центральной Азии, на Южном Кавказе и в Восточной Европе, Вена, 2 октября 2014 г.

как следователи или прокуроры. ПФР также представляет собой важный механизм для обмена неофициальными, но безопасными финансовыми данными о подозреваемых, банковских счетах и денежных переводах. Он также является ценным потенциальным источником международного сотрудничества с особым упором на борьбу с отмытием денег и финансированием терроризма. Подобное сотрудничеству между ПФР представляет собой неофициальную сеть, известную как Группа Эгмонт. Группа Эгмонт регулярно проводит встречи, чтобы найти пути для содействия развитию ПФР и расширения сотрудничества, особенно в сфере обмена информацией, обучения, подготовки и обмена опытом²¹.

ИНТЕРПОЛ²²

Интерпол - крупнейшая международная полицейская организация в мире, главная роль которой заключается в оказании помощи правоохранительным органам всего мира в борьбе со всеми формами транснациональной преступности. Он обеспечивает безопасную глобальную полицейскую информацию и поддерживает систему, которая объединяет все 190 национальных центральных бюро, а также другие уполномоченные правоохранительные органы и стратегических партнеров, что позволяет им мгновенно запрашивать, получать и представлять жизненно важные данные²³. Он оказывает также поддержку странам-членам в текущих международных расследованиях в каждом конкретном случае.

ЕВРОПОЛ²⁴

Европол - это правоохранительное агентство ЕС, которое помогает государствам-членам ЕС в предотвращении и борьбе с серьезной международной организованной преступностью и терроризмом. В контексте ВПП, ЕВРОПОЛ содействует улучшению обмена разведывательной информацией между правоохранительными органами в ЕС и во всем мире.

Евроюст²⁵

Евроюст был создан в 2002 году для обеспечения эффективного сотрудничества судебных органов между государствами-членами ЕС. Его главная цель заключается в поддержке и укреплении координации и сотрудничества между национальными следственными органами и органами уголовного преследования в связи с серьезными преступлениями. Это облегчает выполнение международного ВПП и оказывает помощь в запросах об экстрадиции. Компетенция Евроюст распространяется на те же виды преступлений и пра-

20 В дополнение к сетям, рассматриваемым в главе 20 о возвращении активов и Инициативе по созданию глобальной сети координаторов (ГФПИ), поддерживаемой СтАР и Интерполом, существует значительное количество региональных сетей, которые не были рассмотрены, но могут быть найдены на сайте УНП ООН: www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/internationalcooperation-networks.html

21 См.: <http://www.egmontgroup.org/about>

22 См.: www.interpol.int/

23 См.: <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Priorities>

24 См.: www.europol.europa.eu/

25 См.: <http://eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>

вонарушений, в отношении которых Европол обладает компетенцией. В отношении других видов правонарушений Евроюст может содействовать расследованию и уголовному преследованию по запросу государства-члена²⁶.

Европейская судебная сеть²⁷

Европейская судебная сеть представляет собой сеть национальных контактных пунктов для содействия сотрудничеству судебных органов по уголовным делам между государствами-членами ЕС. «Национальные контактные пункты назначаются каждым государством-членом из числа центральных органов, отвечающих за международное судебное сотрудничество, судебных органов и других компетентных органов, которые несут конкретные обязанности в области международного судебного сотрудничества, как в целом, так и в отношении некоторых серьезных преступлений, таких как организованная преступность, коррупция, незаконный оборот наркотиков или терроризм»²⁸.

Онлайн справочник компетентных национальных органов²⁹

Онлайн справочник компетентных национальных органов содержит информацию о компетентных национальных органах, назначенных в соответствии с Конвенцией ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года, Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (КООНПТОП) и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего КООНПТОП. Справочник содержит контактную информацию более чем 600 компетентных национальных органов, уполномоченных получать, отвечать и обрабатывать запросы на ряд действий, включая ВПП по уголовным делам. Он также содержит важную информацию о:

- членстве государства в существующих региональных сетях;
- правовых и процессуальных требованиях к предоставлению запросов;
- использовании Конвенции об организованной преступности в качестве правовой основы для запросов;
- ссылках на национальные законы и веб-сайты;
- индикации запросов, которые могут быть сделаны через ИНТЕРПОЛ.

В области возвращения активов инициатива Всемирного банка / УНП ООН по возвращению по-

хищенных активов (“Инициатива СтАР”) (см. главу 1, раздел 1.2.6) объединила усилия с Интерполом в целях создания глобальной сети экспертов по возвращению активов с целью оказания содействия в обмене информацией³⁰.

Международный центр по возвращению активов (ИКАР) Базельского института по вопросам управления (см. главу 1, раздел 1.2.7) помогает правоохранительным органам и прокурорам стран-партнеров справиться с конкретными и сложными международными делами о коррупции и / или отмывании денег с позиции возврата активов. Эксперты ИКАР также помогают странам в составлении запросов о ВПП посредством стратегических и редакционных рекомендаций, а также в вопросах трансграничного и международного сотрудничества, содействуя сотрудничеству с другими юрисдикциями³¹.

18.7 Выводы

Транснациональный характер коррупционных преступлений часто требует, чтобы следователи, прокуроры и судьи имели возможность собирать доказательства, находящиеся в другом государстве. Международное сотрудничество является важной частью процесса, но оно все еще остается проблемой для большинства специалистов. Помимо участия во всех основных договорах/ конвенциях государства должны иметь в виду следующее:

- обеспечить гибкость в своем внутреннем законодательстве и практике, с целью предоставления друг другу максимально возможной ВПП в расследовании, уголовном преследовании и судебном разбирательстве посредством сведения, в числе прочего, к минимуму оснований для отказа в ВПП и обеспечения выполнения соответствующих запросов в соответствии с процедурами, позволяющими использовать доказательства в ходе иностранного производства;
- продолжать укрепление эффективности назначенных центральных органов, участвующих в ВПП, и поддерживать прямые каналы связи между ними в целях обеспечения своевременного исполнения запросов;
- ознакомить специалистов (сотрудников правоохранительных органов, прокуратуры и судебных органов) с сетями, способствующими неофициальному и официальному сотрудничеству между

26 См.: <http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx/>

27 См.: www.ejn-crimjust.europa.eu; <http://ec.europa.eu/civiljustice>

28 См.: www.ejnforum.eu/cp/

29 См.: www.unodc.org/compauth

30 См.: <http://www.interpol.int/Crime-areas/Corruption/International-assetrecovery>

31 См.: <https://www.baselgovernance.org/theme/icar>

государствами и содействии их присоединению к таким сетям.

- Обеспечить регулярные учебные программы и методические материалы для следователей, прокуроров и судей по вопросам ВПП, что также могло бы улучшить разработку просьб о ВПП.

Библиография

1. Council of Europe (CoE), European Convention on Assistance in Criminal Matters, 1959 [website]. Available from <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/030.htm>
2. Council of Europe (CoE), Mutual Legal Assistance Manual, 2013 [pdf]. Available from http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Publications/CAR/Mutual%20Legal%20Assistance%20Manual_EN.pdf
3. Council of the EU, Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the EU, 2000 [pdf]. Available from <http://eurojust.europa.eu/doclibrary/JITs/JITs%20framework/2000%20EU%20Mutual%20Legal%20Assistance%20Convention/CAonMLA-2000-05-29-EN.pdf>
4. Council of the EU, Council Framework Decision on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters, 2008 [pdf]. Available from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0072:0092:EN:PDF>
5. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Typology on Mutual Legal Assistance in Foreign Bribery Cases, 2012 [pdf]. Available from <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/TypologyMLA2012.pdf>
6. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), Compendium on International Legal Instruments on Corruption, 2005 [pdf]. Available from http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_compendium_e.pdf
7. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Mutual Legal Assistance Request Writer Tool [website]. Available from <http://www.unodc.org/mla/index.html>
8. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), Manual on Mutual Legal Assistance and Extradition, 2012 [pdf]. Available from https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_E.pdf

ГЛАВА 19

Выдача

СОДЕРЖАНИЕ

19.1 Соглашения о сотрудничестве	244
19.2 Процедуры	245
19.3 Обоюдное признание деяния преступлением	245
19.4 Европейский ордер на арест	246
19.5 Достаточность фактов и доказательств	246
19.6 «Выдай или начни уголовное преследование»	247
19.7 Основания для отказа в просьбе о выдаче	248
19.8 Выводы и рекомендации по действиям	249
Библиография	250

Выдача

Выдача является самой старой формой международного сотрудничества по уголовным делам; она позволяет государству задержать лицо за пределами своей территории. Это формальный процесс, посредством которого государство, при осуществлении своей юрисдикции, запрашивает у другого государства передачу лица, обвиняемого в совершении, чтобы оно предстало перед судом или, если оно уже осуждено, отбыло наказание в запрашивающем государстве.

Таким образом, выдача и юрисдикция неразрывно связаны. В отношении выдачи не существует обязательств, вытекающих из обычного международного права. Как правило, оно осуществляется на основе двустороннего договора, заключенного между двумя государствами, в котором указаны преступления, влекущие выдачу, а также допустимые исключения и процедура. Как правило, предполагаемый акт должен представлять собой серьезное преступление и быть наказуемым в обеих юрисдикциях (требование о двойной преступности). Большинство государств не будут выдавать своих собственных граждан или откажут в просьбе о выдаче, если речь идет об акте, который в запрашиваемом государстве признан политическим преступлением или является повторным привлечением к уголовной ответственности (принцип недопустимости двойной ответственности). Поскольку преступность приобрела более транснациональный характер, некоторые государства начали заключать региональные договоры или многосторонние соглашения в целях содействия процессу выдачи и взаимной правовой помощи, с целью обеспечить справедливость и бороться с безнаказанностью.

19.1 Соглашения о сотрудничестве

Международное сообщество отреагировало на рост транснациональной преступности, приняв многосторонние договоры по обеспечению выдачи и взаим-

ной правовой помощи. Были приняты специальные региональные инструменты, например Европейская конвенция об экстрадиции 1957 года (Совет Европы), устанавливающая согласованные процедуры. Недавно принятое Рамочное решение 2002 года о Европейском ордере на арест (ЕОА) устанавливает упрощенный подход. Многие договоры ООН, посвященные конкретным видам преступлений, содержат положения, позволяющие самому договору служить основанием для выдачи, например Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 года (КООНПК), Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности 2000 года (КООНПТОП) и Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года.

Как и все международные документы, Конвенции стремятся к достижению двух целей: во-первых, обеспечить правовую основу для сотрудничества между государствами-участниками в отсутствие двустороннего соглашения; и, во-вторых, обеспечить расширение категорий преступлений, предусматривающих выдачу, в соответствии с существующими двусторонними соглашениями.

Отправной точкой любой просьбы об выдаче является наличие юридического основания для направления просьбы, или:

- двусторонние договоры о выдаче;
- региональные договоры или соглашения о выдаче, например, Европейская конвенция о выдаче 1957 года, Закон Содружества государств о выдаче скрывающихся от правосудия правонарушителей 1966 года и региональные схемы *особого рода* по выдаче скрывающихся например ЕОА 2002 года; – универсальные инструменты, например, статья 44 КООНПК, статья 16 КООНПТОП, или статья 10 Конвенции Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) по борьбе с подкупом;

- национальное законодательство о выдаче
- взаимность и вежливость; или
- специальные договоренности между государствами.

Процедуры в отношении каждой схемы могут пересекаться, за исключением ЕОА. Фундаментальные принципы присутствуют во всех перечисленных документах, основные различия заключаются в деталях.

Однако универсальные конвенции все чаще устанавливают минимальные требования в отношении выдачи за преступления и поощряют государства-участники к применению целого ряда механизмов, призванных упростить процесс выдачи. Они также все чаще устраняют общие препятствия на пути выдачи, позволяя выдачу лица выданным, даже если деяние не было криминализовано запрашиваемым государством-участником¹.

19.2 Процедуры

Существует два способа инициирования процесса выдачи:

1. *Запрос о предварительном аресте*: применяется в случае риска побега. Во многих договорах и конвенциях излагаются положения о предварительном аресте, и предусматривается срок, в который запрашивающее государство должно подать просьбу о выдаче со всей подтверждающей документацией. Например, статья 16 Европейской конвенции о выдаче 1957 года предусматривает максимум 40 дней.

Предварительный запрос об аресте часто подается через Интерпол, но иногда может подаваться непосредственно в компетентные органы и сопровождается сопроводительным письмом, в котором содержится обязательства, направить в последующем просьбу о выдаче. Любой запрос о предварительном аресте должен сопровождаться следующими документами:

- ордер на арест;
 - перечень обвинений;
 - описание поведения;
 - личные данные (в том числе фотографии, если таковые имеются) требуемого лица.
2. *Просьба о выдаче*: представление официальной просьбы о выдаче и подтверждающих документов по дипломатическим каналам или путем прямой

передачи просьбы компетентному органу или посредством иного согласованного механизма. Такой подход является предпочтительным, если нет риска того, что требуемое лицо может покинуть запрашиваемое государство. Арест может последовать после надлежащего рассмотрения просьбы.

Однако в случае с ЕОА процедура упрощается. Выдающий орган представляет ордер исполнительному органу для передачи требуемого лица (см. раздел 19.4). После ареста, осуществленного по любой из указанных процедур, внутреннее законодательство запрашиваемого государства регулирует все процедуры. Это включает любые апелляции требуемого лица, оспаривающие просьбу о выдаче.

19.3 Обоюдное признание деяния преступлением

Большинство договоров о выдаче содержат положение, которое традиционно считается существенной гарантией, а именно, требование об обоюдном признании деяния преступлением. Согласно этому правилу просьба о выдаче может быть удовлетворена, если поведение, указанное в просьбе, криминализовано как в запрашивающем, так и в запрашиваемом государстве. Невыполнение этого требования обычно приводит к отказу в выдаче. Этот принцип был поддержан судами большинства юрисдикций. Понимание того, что является преступлением, которое может повлечь выдачу, варьируется в зависимости от документов, и в целом это применяется только к преступлениям, наказуемым приговором на двенадцать месяцев или более, согласно законам запрашивающего и запрашиваемого государства². В некоторых договорах порог наказания устанавливается два года или более³.

Статья 43 (1) КООНПК устанавливает подход, основанный на преступном характере деяния, при толковании требования обоюдного признания соответствующего деяния преступлением. Статья 44 (2) КООНПК отражает изменение подхода к выдаче, так как она позволяет государству-участнику, если это разрешено его внутренним законодательством, разрешить выдачу за любое из преступлений, охватываемых КООНПК, независимо от того, являются ли они уголовно наказуемыми согласно его собственному внутреннему законодательству Соответственно, в Конвенции четко указывается, что конвенционное преступление не

¹ См., например: Статья 44 (2), КООНПК

² См., например: Европейская конвенция о выдаче, 1957, статья 2. Доступно по адресу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/024.htm>

³ См.: Лондонская схема выдачи в рамках Содружества, 2002, пара 2. Доступно по адресу: http://www.oas.org/juridico/english/mesicic3_jam_london.pdf

обязательно должно определяться теми же терминами в обоих государствах, равно как оно может принадлежать к разным категориям преступлений или вообще не являться преступлением в запрашиваемом государстве. Это положение значительно упрощает процесс одобрения просьб о выдаче, если это допускается законами запрашиваемого государства.

В дополнение к определению деяния как преступления, следует также учитывать дату совершения правонарушения, которая имеет значение в случаях, когда необходимо установить двойную преступность: преступление должно было быть признано таковым по закону запрашивающего и запрашиваемого государства на момент его совершения, с тем чтобы не нарушать принцип законности, в частности правило, запрещающее ретроактивность (*nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali*).

19.4 Европейский ордер на арест

ЕОА напротив, полагается на взаимное признание ордеров на арест и передачу соответствующего лица, основываясь на том, что ордер на арест является судебным решением, принятым государством-членом. Один из подходов, принятых Европейским союзом (ЕС) для ускорения регионального сотрудничества, заключается в принятии новаторской идеи о «взаимном признании» судебных решений, целью которой является сделать судебные решения одного государства-члена подлежащими исполнению во всех других государствах-членах, без необходимости традиционных процедур выдачи или взаимной правовой помощи.

ЕОА затрагивает необходимость упростить и ускорить традиционно сложный и длительный процесс выдачи. ЕОА явился одним из результатов Европейского Совета в Тампере от 15 и 16 октября 1999 года и был принят Рамочным решением Совета от 13 июня 2002 года (2002/584 / JHA). Это была одна из первых таких мер, она сводится к устранению прежних официальных требований и замене их взаимным признанием судебных решений государствами-членами.

В соответствии с Рамочным решением, которое должно быть включено в национальное законодательство для его осуществления, ЕОА может быть выдан за преступления, наказуемые по закону «выдавшего ордер государства» лишением свободы на срок не менее 12 месяцев или, если лицо уже было осуждено, на срок не менее четырех месяцев. Кроме того, в статье 2 (2) Рамочного решения устанавливается список из 32

преступлений, которые, освобождаются от требования проверки двойной преступности, если они наказуемы по закону выдавшего ордер государства-члена тюремным заключением на срок не менее трех лет.

Перечисленные 32 преступления признаются общими для всех государств-членов и включают: участие в преступной организации; терроризм; торговля людьми, сексуальная эксплуатация детей и детская порнография, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, оружия, взрывчатых веществ, ядерных или радиоактивных материалов, похищенных транспортных средств; коррупция; мошенничество; отмывание денег; подлог; изнасилование; поджог; преступления, подпадающие под юрисдикцию Международного уголовного суда; незаконный захват воздушных или морских судов; саботаж. Требование обоюдного признания соответствующего деяния преступлением может быть устранено при условии, что эти преступления квалифицированы как тяжкие во всех государствах-членах, и, следовательно, нет необходимости требовать проверки элемента двойной преступности. Тем не менее, устранение явного требования о двойной преступности первоначально не было воспринято специалистами, поскольку оно касалось фундаментальной защиты прав обвиняемого.

Национальные суды в государствах-членах в целом продемонстрировали готовность к осуществлению ЕОА. Решения Европейского Суда также поддерживают ЕОА⁴, побуждая государства толковать внутреннее право таким образом, который соответствует цели Рамочного решения.

19.5 Достаточность фактов и доказательств

Многосторонние конвенции настоятельно призывают свои государства-участники «ускорить процедуры выдачи и упростить требования к доказательствам» применительно к преступлениям, определенным конвенцией⁵.

В большинстве стран системы континентального права выдача рассматривается как предварительный, вспомогательный инструмент международно-правового сотрудничества для привлечения к ответственности, скрывающегося от правосудия. Целью механизма экстрадиции является передача лица, разыскиваемого

4 См.: Решение Суда, Большая палата, Дело C-105/03, Пурино, (2005), Доступно по адресу: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=59363&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=379451>

5 См., например: Статья 44 (9), КООНПК

для производства, которое будет осуществлен в другой юрисдикции. В соответствии с этой концепцией суды, занимающиеся делами о выдаче, воздерживаются от изучения доказательств вины в отношении запрашиваемого лица, поскольку считают, что такое исследование является делом исключительно судебных органов запрашивающего государства. Власти запрашиваемого государства удовлетворены тем фактом, что действительный судебный ордер на арест был выдан за преступление, которое может повлечь выдачу, что материальные и процессуальные требования в отношении выдачи выполнены, и что нет оснований для отказа запроса о выдаче, основанного на договоре или установленного законом.

В отличие от этого, в системах общего права (за исключением тех, которые признают ЕОА) в дополнение к вышеуказанным требованиям против обвиняемого должны быть представлены достаточно убедительные доказательства. Это означает, что при рассмотрении просьбы о выдаче судья должен удостовериться в том, что представленные доказательства являются достаточными для обоснования обвинений, выдвинутых против обвиняемого перед тем, как лицо будет передано запрашивающему государству.

Признание достоверных доказательств вины на практике оказалось существенным препятствием для выдачи не только между системами разных правовых традиций, но и между государствами, имеющими сходные правовые системы, но различные правила относительно допустимости доказательств в судебном разбирательстве. Несколько государств с системой общего права отказались от этого требования в предписанных обстоятельствах. Следовательно, возникает тенденция свести к минимуму бремя доказывания для процедуры выдачи и учитывать необходимость упрощения требований о предоставлении доказательств. Такой подход был принят в статье 16 (8) КООНПТОП и в статье 44 (9) КООНПК.

19.6 «Выдай или начни уголовное преследование»

В основе Конвенции Организации Объединенных Наций лежит принцип, согласно которому ни один преступник не должен избежать правосудия. Таким образом, если страны не выдают своих собственных граждан, как правило, по юридическим и / или конституционным причинам, они должны взять на себя ответственность за преследование преступления. Начиная с 1970-х годов, в конвенциях ООН неизменно содержится положение о «выдаче или преследовани-

и»⁶, иначе известное как «*aut dedere aut judicare*»

Большинство стран системы континентального права признают уголовную юрисдикцию над своими гражданами за все преступления, независимо от того, где совершались эти преступления, по принципу активной правосубъектности. Поэтому они, как правило, отказываются выдавать своих собственных граждан. Это прямо противоречит практике обычного права. Законодательство стран общего права обычно содержит явный запрет на экстерриториальность, и утверждение уголовной юрисдикции, основанной на принципе активной правосубъектности, должно быть конкретно предусмотрено. Чтобы учесть различие между этими двумя основными правовыми системами, многие конвенции недавнего времени требуют от государств-участников рассмотреть вопрос о расширении сферы их юрисдикции. Кроме того, конвенции требуют от государств-участников консультироваться друг с другом в соответствующих обстоятельствах, чтобы по мере возможности избежать конкуренции между юрисдикциями⁷.

Договоры, содержащие принцип *aut dedere aut judicare* можно разделить на две категории. Первая категория содержит положения об обязательстве на выдачу, в то время как обязательство по уголовному преследованию возникает только после отказа в выдаче. Вторая категория международных конвенций налагает обязательство передать дело для уголовного преследования, причем выдача является либо доступным вариантом, либо обязательством в случае, если государство не представит дело для осуществления уголовного преследования⁸. В противоположность этому ЕОА исключает возможность отказа от выполнения ордера по признаку гражданства, хотя в нем излагаются альтернативы (например, временная передача), когда конституционные положения запрещают выдачу граждан⁹. Это неизбежно создает серьезные конституционные проблемы в государствах системы континентального - права или требует внесения поправок в национальные конституции - или разработки

6 См.: Статья 44 (11), КООНПК

7 Относительно принятия решения об уголовном преследовании или выдаче, см., например, Принцип 8 Принстонских принципов по универсальной юрисдикции, который предусматривает, что такое решение должно основываться на балансе определенных критериев: справедливости и беспристрастности судебного разбирательства в запрашивающем государстве; удобство для сторон и свидетелей, а также наличие доказательств в запрашивающем государстве и т. д. Принцип 8, Принстонские принципы универсальной юрисдикции, Принстонский проект по универсальной юрисдикции, Принстонский университет, 2001 г.; Доступно по адресу: https://lapa.princeton.edu/hosteddocs/unive_jur.pdf

8 Заключительный отчет Комиссии международного права, 2014, пара. 11, стр. 6. Обязательство по выдаче и уголовному преследованию (*aut dedere aut judicare*) . Доступно по адресу: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/reports/7_6_2014.pdf

9 См. Европейский союз, Рамочное решение Совета от 13 июня 2002 года о европейском ордере на арест и процедурах передачи между государствами-членами (2002/584 / JHA). Доступно по адресу: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3b151647-772d-48b0-ad8c-0e4c78804c2e.0004.02/DOC_1&format=PDF

четкого и последовательного прецедентного права, - с тем чтобы привести в действие ЕОА, не отступая от основополагающих принципов, установленных национальным законодательством.

19.7 Основания для отказа в просьбе о выдаче

Одобрение просьбы о выдаче осуществляется по усмотрению запрашиваемого государства. Основания для отказа варьируются и могут включать:

- Двойная ответственность: человек не может дважды быть судим за одно и то же преступление. Следовательно, если запрашиваемое лицо уже было осуждено или оправдано за это деяние, разрешение на выдачу не будет предоставлено;
- Исключение политических правонарушений (см. ниже);
- Срок давности: в просьбе будет отказано, если дата предполагаемого преступления находится вне сроков давности, установленных национальным законодательством;
- Возраст: запрос может быть отклонен в связи с возрастом запрашиваемого лица;
- Отсутствие специализации: если преступление не входит в категорию, которая может быть рассмотрена только в запрашивающем государстве (как указано в договоре о выдаче), запрашиваемое государство может отказать в выдаче;
- Ранее экстрадирован: если запрашиваемое государство задержало запрашиваемое лицо на основании более раннего запроса о выдаче, запрашиваемое государство, в первую очередь, должно получить разрешение от государства, которое выдало лицо в запрашиваемую страну;
- Права человека: в выдаче будет отказано, если она нарушает права человека согласно любому договору, действующему для запрашиваемого государства, например, в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека; если преступление наказуемо смертной казнью, если только запрашивающее государство не обязуется не применять ее;
- Дискриминация: если запрашиваемое государство-участник имеет существенные основания полагать, что просьба о выдаче сделана с целью осу-

ществления уголовного преследования или наказания какого-либо лица по причине его пола, расы, религии, гражданства, этнического происхождения или политических убеждений, или может нанести ущерб положению этого лица по любой из этих причин (статья 6 (14) КООНПТОП, статья 44 (15) КООНПК);

- Физическое или психическое состояние: если состояние здоровья требуемого лица плохое до той степени, что было бы несправедливым или репрессивным передать его / ее, просьба может быть отклонена или отложена до тех пор, пока состояние не улучшится;
- Исключение военных преступлений (преступления по военному законодательству, которые не являются преступлениями по обычному уголовному праву). В частности, исключение политических преступлений вновь привлекло внимание в универсальных документах и заслуживает дальнейшего рассмотрения. На протяжении многих лет исключение политических преступлений стало основанием для отказа в выдаче во многих странах. Это исключение было основано на нежелании государств оказывать помощь в наказании политической деятельности, направленной против правительства другого государства, например, измене, подстрекательстве или попытках заставить правящую группу изменить или принять определенную политику, иначе называемую «чистым», или «абсолютным» преступлением. Такой подход достаточно прост, однако возникают трудности в отношении «относительных» правонарушений, то есть поведение, которое предполагает преступный элемент, однако также связано с политической деятельностью. Именно с такими преступлениями пытались разобраться национальные суды и международные органы.

В договорах о выдаче обычно упоминается термин «политическое преступление» без дальнейшего его определения, и, кроме того, запрашиваемые государства сохраняют исключительную одностороннюю свободу рассматривать преступления как уголовное или политическое¹⁰.

Вместе с тем в различных документах ООН по борьбе с терроризмом, а также в КООНПК был определен целый ряд правонарушений, исключаемых из рассмо-

¹⁰ См.: Van den Wijngaert, C., *The Political Offense Exception to Extradition: The Delicate Problem of Balancing the Rights of the Individual and the International Public Order*, 1980, pp. 44-45.

тения как «политические преступления»¹¹. Многие национальные суды в своей трактовке термина руководствуются этими договорами ООН, а также общими указаниями и инструкциями по толкованию, издаваемыми комитетами и комиссиями по правам человека.

19.8 Выводы и рекомендации по действиям

Выдача является официальным процессом передачи лица, обвиняемого или осужденного за совершение преступления, из одного государства в другое. Для обеспечения того, что государство не создает «убежище» для обвиняемых / осужденных за серьезные преступления, такие как подкуп и коррупция, оно должно, помимо участия в договорах / конвенциях, учитывать следующее:

- принимать надлежащие меры, направленные на упрощение и ускорение процедур выдачи;
- признать потенциальные проблемы в области прав человека и разрешить их;
- признать универсальные конвенции в качестве договорной основы для выдачи, взаимной правовой помощи или международного сотрудничества по уголовным делам;
- рассмотреть подходы на региональном уровне в целях содействия выдаче, такие как ЕОА;

- укреплять потенциал компетентных национальных органов и понимать процесс экстрадиции в соответствии с региональными и международными обязательствами государства;
- оказывать помощь в подготовке запросов о выдаче и учебных программ для следователей, прокуроров и судебных органов, включая разработку практических руководств для специалистов по практике и процедурам выдачи.

¹¹ Согласно статье 44 (4) КООНПК, подкуп и коррупционные правонарушения выходят за рамки исключения. Это имеет особое значение для политически значимых лиц.

Библиография

1. Council of Europe, *European Convention on Extradition*, 1957 [website]. Available from <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=024&CM=8&CL=ENG>
2. European Union, *Council Framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States* (2002/584/JHA), 13 June 2002 [website]. Available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002F0584>
3. The Commonwealth Secretariat, *The London Scheme for Extradition within the Commonwealth*, 2002 [pdf]. Available from http://www.oas.org/juridico/english/mesicic3_jam_london.pdf
4. The Commonwealth Secretariat, *Scheme Relating to Mutual Assistance in Criminal Matters within the Commonwealth (including amendments made by Law Ministers in April 1990, November 2002 and October 2005)* (Harare Scheme) [pdf]. Available from <https://cms.unov.org/DocumentStorage/GetDocInOriginalFormat.drsx?DocID=395e66e4-f7a2-44d1-ae56-538c601f46be>
5. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), *Revised Manuals on the Model Treaty on Extradition and on the Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters*, 2002, [pdf]. Available from https://www.unodc.org/pdf/model_treaty_extradition_revised_manual.pdf
6. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), *United Nations Convention on Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, 2004 [pdf]. Available from www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf
7. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), *Legislative Guide for the Implementation of the United Convention against Corruption*, 2012 [website]. Available from www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html

ГЛАВА 20

Борьба с отмыванием денежных средств, конфискация и возвращение активов

СОДЕРЖАНИЕ

20.1	Борьба с отмыванием денежных средств	253
20.2	Конфискация и возвращение активов	258
20.2.1	Международные рамки конфискации и возвращения активов	259
20.2.2	Конфискация после вынесения обвинительного приговора судом	260
20.2.3	Конфискация активов без вынесения обвинительного приговора (in rem)	261
20.2.4	Гражданское судопроизводство In Personam	263
20.2.5	Разрешение дел о подкупе иностранных должностных лиц путем использования процедур досудебного урегулирования	263
20.2.6	Возвращение конфискованных активов	263
20.2.7	Национальные органы по возврату активов	264
20.2.8	Региональное и международное сотрудничество	265
20.3	Выводы	266
	Библиография	268
<i>Вставка 20.1</i>	<i>Основные модели подразделений финансовой разведки</i>	253
<i>Вставка 20.2</i>	<i>Определение ФАТФ о политически значимых лицах</i>	255
<i>Вставка 20.3</i>	<i>Определение политических значимых лиц (ПЗЛ) Третьей директивой Европейского союза по противодействию отмывания денежных средств</i>	255
<i>Вставка 20.4</i>	<i>Канадское определение «Политически значимого лица»</i>	256
<i>Вставка 20.5</i>	<i>Определение политически значимого лица (США)</i>	257
<i>Вставка 20.6</i>	<i>Определение политически значимого лица (Соединенное Королевство)</i>	257
<i>Вставка 20.7</i>	<i>Рекомендации Инициативы по возвращению похищенных активов СтАР о политически значимых лицах</i>	258
<i>Вставка 20.8</i>	<i>Конкретный случай: Тунис</i>	264
<i>Схема 20.1</i>	<i>Трехчастная структура ст. 57 (3) КООНПК: Возвращение активов и распоряжение ими</i>	260

ГЛАВА 20

Борьба с отмыванием денежных средств, конфискация и возвращение активов

Корыстные преступления, такие как коррупция, мошенничество или торговля наркотиками, оружием или людьми, имеют в качестве мотива перспективу получения финансовой выгоды. Для того, чтобы воспользоваться доходами от своих преступлений преступники и коррумпированные должностные лица часто отмывают денежные средства, помещая их в финансовые учреждения, перемещая средства через международную финансовую систему, с целью скрыть их преступное происхождение, и реинтегрировать средства таким образом, чтобы они выглядели как законные. Когда государства не могут конфисковать доходы от преступлений, преступники, включая коррумпированных должностных лиц, могут сохранить

доступ к этим незаконным фондам даже во время или после отбытия тюремного заключения.

Для предотвращения и пресечения процесса денежных средств страны осуществляют меры по борьбе с отмыванием денежных средств, в том числе всеобъемлющее законодательство, создание специализированных государственных структур, содействие межведомственному и международному сотрудничеству и тесное сотрудничество с частным сектором. Эффективное предупреждение, выявление и пресечение отмывания денежных средств имеет ряд существенных преимуществ, в том числе снижение привлекательности преступной деятельности за счет повышения стоимости использования преступных доходов, недопущения использования преступниками доходов от их незаконной деятельности, что позволяет государствам более эффективно выявлять и пресекать преступную деятельность на их территории и увеличения государственных доходов.

Идентификация активов, которые могут быть связаны с масштабной коррупционной деятельностью, представляется особенно проблематичной во многом из-за власти, которой могут обладать коррумпированные должностные лица. Финансовые институты, государственные учреждения и их сотрудники могут также не желать сообщать о подозрительных операциях, связанных с высокопоставленными должностными лицами.

Однако примеры показывают, что когда коррумпированные должностные лица утрачивают власть, национальные и международные органы могут быстро перейти к выявлению активов, которые были украдены у государства. Тем не менее, процесс определения местонахождения, удержания и конфискации этих



Сергей Капинос (в центре слева), руководитель Центра ОБСЕ в Бишкеке, и Мелис Мамбеджанов, председатель Государственной службы финансовой разведки при Президенте Кыргызской Республики, подписывают Меморандум о взаимопонимании по запуску совместного проекта по борьбе с отмыванием денежных средств, Бишкек, 15 мая 2014 года

Вставка 20.1 Основные модели подразделений финансовой разведки:

- **Судебная модель** создается в судебной ветви власти, где «раскрытие» подозрительной финансовой деятельности поступает к следственным органам страны из ее финансового сектора, так что судебная власть приводится в действие, например, изъятие средств, замораживание счетов, ведение допросов, задержание людей и проведение обысков.
- **Модель правоприменения** реализует меры по борьбе с отмыванием денежных средств наряду с уже существующими правоохранительными системами, поддерживая усилия многочисленных правоохранительных или судебных органов, обладающих параллельными или иногда конкурирующими юрисдикционными полномочиями для расследования отмывания денежных средств.
- **Административная модель** осуществляется централизованным независимым административным органом, который получает и обрабатывает информацию из финансового сектора и передает информацию судебным или правоохранительным органам для уголовного преследования. Он функционирует как «буфер» между финансовым и правоохранительным сообществами.
- **Смешанная модель** служит посредником в раскрытии информации и способом связи между судебными и правоохранительными органами. Она сочетает в себе элементы по крайней мере двух моделей FIU.

Источник: Группа подразделений финансовой разведки «Эгмонт»; www.egmontgroup.org/about/financial-intelligence-units-fius

активов может быть сложным, особенно на международном уровне.

В этой главе представляются обзор режимов и процессов борьбы с отмыванием денежных средств, описываются методы, которые были разработаны для смягчения рисков отмывания денежных средств, связанных с коррумпированными должностными лицами, и рассматриваются правовые основы и механизмы международного сотрудничества для конфискации и возвращения незаконных активов.

20.1 Борьба с отмыванием денежных средств

Многочисленные случаи показали, что коррумпированные чиновники и преступники в целом часто стремятся перенести доходы от своих преступлений на банковские счета и классы активов, которые из-за их местонахождения или структуры собственности трудно идентифицировать правоохранительным органам¹. Процесс маскировки незаконного происхождения активов известен как отмывание денежных средств. Юридические определения различаются в зависимости от юрисдикции, но процесс отмывание денежных средств в целом можно охарактеризовать как состоящий из трех этапов: размещение, распределение и интеграция.

- Этап размещения включает размещение незаконных доходов в финансовой системе. Этого можно достичь, например, путем внесения наличных

средств на банковский счет².

- Этап распределения включает в себя выполнение финансовых операций между счетами и часто вне национальных границ, чтобы скрыть происхождение фондов.
- Заключительным этапом отмывания денежных средств является интеграция. Средства, которые были размещены и распределены, повторно вводятся в законную экономику посредством покупки предметов роскоши или недвижимости, акций компаний и других инвестиций, тем самым стремясь удерживать или создавать ценности.

Международные стандарты борьбы с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма в значительной степени определяются Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)³. Рекомендации ФАТФ, первоначально разработанные в 1990 году и пересмотренные в 2012 году, обеспечивают всеобъемлющую основу для государств по созданию, поддержанию и активизации усилий по борьбе с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма, как на национальном, так и на международном уровне. Страны члены ФАТФ и ее региональные органы проводят взаимные оценки выполнения Рекомендаций ФАТФ. Взаимные оценки в отношении пересмотренных рекомендаций касаются не только технического соответствия (т.е. выполнения конкретных требований Рекомендаций, включая рамки законов и обеспечительных мер, а также наличие, полномочия и процедуры компетентных органов), но,

¹ См., например: Willebois, E., Halter E.M., et al., *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, 2011; Доступно по адресу: <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf>

² В случаях когда безличные доходы от преступлений уже находятся в финансовой системе, например, в случае хищения в Интернете с банковских счетов, этап размещения не проводится.

³ См.: Глава 1, Раздел 1.2.9 для получения дополнительной информации о ФАТФ, и веб-сайт www.fatf-gafi.org; международные обязательства в этой области сформулированы в статьях 6 и 7 Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (КООНПОП) и в статьях 14 и 23 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК)

что особенно важно, еще и эффективности их реализации.

Основной целью мер по борьбе с отмыванием денежных средств является защита от использования финансовых учреждений и определенных нефинансовых предприятий, и профессий лицами, стремящимся перемещать или хранить доходы или средства совершения преступления. В Рекомендациях ФАТФ содержится призыв к государствам установить надлежащие правовые рамки для криминализации, предотвращения, выявления и пресечения отмывания денежных средств, а также, в целях внедрения этих рамок, сотрудничать со всеми соответствующими заинтересованными сторонами, включая частный сектор.

В ответ на рекомендации ФАТФ государства приняли различные системы регулирования и надзора для контроля соблюдения частным сектором правил борьбы с отмыванием денежных средств и управления международным сотрудничеством в трансграничных делах. Почти во всех национальных системах подразделения финансовой разведки (ПФР)⁴ играют центральную роль основного или единственного получателя сообщений о подозрительных финансовых операциях и прочей финансовой информации, а также выполняют функции национального информационного центра по вопросам борьбы с отмыванием денежных средств, а также движущей силы обеспечения безопасного международного обмена информацией с ключевыми органами, включая другие ПФР.

ФАТФ рекомендует вменить в обязанность финансовым учреждениям и назначенным нефинансовым предприятиям, и профессиям (далее именуемые сообщающие субъекты) проводить надлежащую проверку клиентов и представлять сообщения о подозрительной деятельности. Многие государства ввели обязательства по противодействию отмыванию денежных средств не только для банков, но и для таких учреждений как компании предоставляющие услуги по кредитным картам, переводу денежных средств и проведению онлайн-платежей. Адвокаты, нотариусы и другие профессии, которые служат финансовыми посредниками или исполнителями, или те, кто оказывает помощь в создании корпоративных структур или трастов, также подпадают под законодательство о борьбе с отмыванием денежных средств. Торговцы ценными товарами, такими как предметы искусства, драгоценные металлы и камни, и даже транспортные средства, также могут пострадать, а казино и дилеры по недвижимости все чаще попадают в национальные режимы борьбы с отмыванием денежных средств. Целью этих обязательств является обеспечение целостности фи-

нансовых систем и создание атмосферы бдительности в отношении преступности, тем самым сокращая возможности для преступников и коррумпированных должностных лиц отмывать денежные средства путем размещения, распределения и интеграции незаконных доходов и во избежание невольного участия финансовых посредников в отмывании доходов от коррупции.

С целью предотвращения отмывания денежных средств, международные стандарты рекомендуют общающимся организациям идентифицировать бенефициарного владельца потенциального и текущего клиента, установив личность клиента и проверив его имя в списках известных преступников, террористов и политически значимых лиц. Такие меры идентификации известны под названиями “требование должной добросовестности” или «Знай своего клиента» (KYC), и составляют ключевой компонент превентивной стороны режимов борьбы с отмыванием денежных средств.

Другая цель мер по борьбе с отмыванием денежных средств - подавление финансовой преступности путем выявления, сообщения и расследования подозрительной финансовой деятельности. Государственные органы в значительной степени полагаются на сообщающих субъектов для рассмотрения операций по показателям подозрительной деятельности и сообщают об этой деятельности в ПФР, а затем в правоохранительные органы для возможного расследования. В типичном режиме борьбы с отмыванием денежных средств регуляторы и надзорные органы обеспечивают, чтобы отчеты о подозрительных операциях были переданы в ПФР страны сообщающими субъектами. Впоследствии ПФР анализирует сообщения и разрабатывает документы для дальнейшего расследования правоохранительными органами. Правоохранительные органы затем направляют дела для судебного преследования, и подозрительная финансовая деятельность, наряду с другими формами доказательств, может служить основанием для осуждения по обвинению в отмывании денежных средств.

Пересмотренные в 2012 году Рекомендации ФАТФ требуют от государств и частного сектора применения риск-ориентированного подхода в национальных усилиях по борьбе с отмыванием денежных средств. Подобный подход к борьбе с отмыванием денежных средств требует от национальных органов откровенную оценку масштабов и характера угрозы отмывания денежных средств, уязвимости существующей системы противодействия отмыванию денежных средств и последствий успешного отмывания денежных средств. Среди субъектов частного сектора риск-ориентированный подход включает анализ рисков,

4 См. также: Статья 58, КООНПК.

Вставка 20.2 Определение ФАТФ о политически значимых лицах

Иностранные политически значимые лица: лица, которым доверены или были доверены значительные публичные функции другой страной, например, главы государств или правительств, видные политики, старшие правительственные, судебные или военные сотрудники, старшие руководители государственных корпораций, видные деятели политических партий;

Национальные политически значимые лица: лица, которым доверены или были доверены внутри страны значительные политические функции, например, главы государств или правительств, видные политики, старшие правительственные, судебные или военные сотрудники, старшие руководители государственных корпораций, видные деятели политических партий;

Политически значимые лица международных организаций: лица, которым доверены или были доверены важные функции международной организацией,

это касается членов старшего руководства или лицам, которым были предоставлены аналогичные функции, т.е. директорам, заместителям директоров и членам правления или осуществляющим эквивалентные функции;

Члены семьи – физические лица, которые связаны с политически значимыми лицами напрямую (кровное родство) или посредством брака или схожих (гражданские) форм партнерства;

Близкие лица, ассоциированные с политически значимыми лицами – физические лица, социально или профессионально тесно связанные с политически значимыми лицами.

Источник: Руководство ФАТФ Политически значимые лица (рекомендации 12 и 22); <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/guidance-pep-rec12-22.pdf>;

Вставка 20.3 Определение политических значимых лиц (ПЗЛ) Третьей директивой Европейского союза по противодействию отмывания денежных средств

«Физические лица, которым поручено или было поручено выполнение значимых общественных функций, а также их ближайшие родственники или люди, которые известны как близко ассоциированные с такими лицами».

Источник: Директива 2005/60/ЕС Европейского Парламента и Совета

которые имеются у рынков, продуктов и клиентов, с которыми работает банк или компания. Выявление возможных рисков даст возможность государству и субъектам частного сектора направлять свои ресурсы на области наивысшего риска, тем самым повышая общую эффективность в борьбе с отмыванием денежных средств, проистекающим из всех преступлений, включая коррупцию. При пересмотре своих руководящих принципов риск-ориентированного подхода ФАТФ в 2014 году приняла Руководство для банковского сектора по риск-ориентированному подходу⁵. При выявлении и оценке риска отмывания денежных средств / финансирования терроризма, банки должны рассмотреть, наряду с рядом других факторов, юрисдикции, имеющие относительно более высокие уровни коррупции.

Меры по борьбе с отмыванием денежных средств как инструмент борьбы с коррупцией

Отмывание денежных средств преступниками преследует цель безнаказанного использования ими доходов от своих преступлений, и в этом контексте доходы от коррупции не являются исключением. Выполнение

рекомендаций ФАТФ не только помогает государствам уменьшить риск отмывания денежных средств, но также способствует достижению целей Конвенции Организации Объединенных Наций по транснациональной организованной преступности (КООНПТОП) и Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК). Признавая связь между коррупцией и отмыванием денег, статья 14 КООНПК обязывает государств-участников вводить всеобъемлющие режимы «для недопущения и выявления всех форм отмывания денежных средств». ФАТФ также признает полезность мер по борьбе с отмыванием денежных средств в борьбе с коррупцией, отмечая, что «принятые странами меры по борьбе с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма являются мощными инструментами, которые полезны в борьбе с коррупцией»⁶.

ФАТФ также отмечает, что «коррупция с большей вероятностью останется безнаказанной в условиях непрозрачности, когда доходы от таких преступлений отмываются, а их связь с лежащей в основе корруп-

⁵ Доступно по адресу: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/RiskBased-Approach-Banking-Sector.pdf>

⁶ См.: ФАТФ, Документ о передовом опыте: Использование рекомендаций ФАТФ для борьбы с коррупцией, 2013 г., стр. 3. Доступно по адресу: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-RecsCorruption.pdf>

Вставка 20.4 Канадское определение «Политически значимого лица»

Закон Канады о замораживании активов коррумпированных иностранных должностных лиц (март 2011 года), устанавливает, что «Политически значимое лицо» означает лицо, «занимающее или занимавшее одну из следующих должностей или должностей в или от имени иностранного государства, что включает любое лицо, которое по личным или деловым соображениям является или было тесно связано с таким лицом, включая члена семьи: (а) главы государства или главы правительства; (b) член исполнительного совета правительства или член законодательного органа; (c) заместитель министра или эквивалентный ранг; (d) посол, атташе или советник посла; (e) военный офицер,

имеющий звание генерала или выше; (f) президент государственной компании или государственного банка; (g) руководитель государственного учреждения; (h) судья; (i) лидера или президента политической партии, представленной в законодательном органе; или (j) обладатель любого иного установленного служебного положения или должности». Закон дает канадским властям право замораживать активы такого лица по просьбе иностранного государства.

*Источник: Закон о замораживании активов коррумпированных иностранных должностных лиц, март 2011 года*⁸.

ционной деятельностью не может быть прослежена, как это происходит в случае, когда собственники активов скрыты, а в ходе аудита не выявляются следы операций или переводов, или такие следы являются неполными. Эффективное выполнение Рекомендаций ФАТФ повышает прозрачность финансовой системы, создавая надежный след деловых отношений и сделок «на бумаге», а также раскрывает истинных собственников и движение активов»⁷.

Когда отмываются доходы от коррупции, расследования коррупции обязательно включают расследования отмывания денежных средств. Таким образом, при должном осуществлении усилия по борьбе с отмыванием денежных средств и борьбе с коррупцией могут взаимно обеспечивать друг друга.

Политически значимые лица

Согласно ФАТФ, политически значимые лица (ПЗЛ) - это лица, на которых возложены важные публичные функции⁹. Национальные определения различаются, но многие государства признают как политически значимых лиц глав государств, высокопоставленных политиков, видных судебных должностных лиц и их членов семей и близких.

Учитывая полномочия политически значимых лиц и вероятность того, что некоторые коррумпированные политически значимые лица будут пытаться отмывать доходы от своих преступлений, Рекомендация 12 ФАТФ призывает страны требовать от сообщающих субъектов, имеющих дело с иностранными и национальными ПЗЛ или ПЗЛ международных организаций в качестве клиентов или бенефициарных владельцев,

принимать разумные меры для установления источника благосостояния и денежных средств политически значимых лиц, а также осуществлять углубленный постоянный мониторинг деловых отношений. В связи с рискованными деловыми отношениями с политически значимыми лицами Рекомендация 12 призывает к усиленной комплексной проверке благонадежности, которая должна применяться к политически значимым лицам, а также к членам их семей и близким.

Исторически сложилось так, что национальные усилия по изучению политически значимых лиц сосредоточены на иностранных политически значимых лицах. Однако в 2012 году, при пересмотре своих Рекомендаций, ФАТФ уделила больше внимания национальным политически значимым лицам. Подобное расширение определения политически значимого лица явление сравнительно недавним и несет определенные вызовы, многим странам еще предстоит привести свою практику в полное соответствие.

Хотя многие государства разработали юридические определения для политически значимых лиц, практическое осуществление усилий по мониторингу политически значимых лиц и выявлению их подозрительной деятельности остается неполным. Существует ряд проблем, которые препятствуют внедрению эффективного режима в отношении ПЗЛ, например:

- Политически значимые лица часто скрываются за сложными структурами, включающими анонимные трасты и юридические лица, созданные в государствах, которые не хотят или юридически не могут идентифицировать бенефициаров.
- Теневые корпорации, зарегистрированные в юрисдикциях, которые не обеспечивают надлежащего сбора или обмена информацией о бенефициарной собственности, также могут подвергаться злоупотреблениям со стороны коррумпированных полити-

⁷ См. ФАТФ, Справочное руководство и информационная записка об использовании Рекомендаций ФАТФ для поддержки борьбы с коррупцией, 2012. Доступно по адресу: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Corruption%20Reference%20Guide%20and%20Information%20Note%202012.pdf>

⁸ Доступно по адресу: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-31.6/FullText.html>

⁹ См. также: Статья 52 (1), КООНПК

Вставка 20.5 Определение политически значимого лица (США)

Раздел 312, параграф 3 Закона США о борьбе с терроризмом относится к «высокопоставленному внешнеполитическому деятелю», который во многом аналогичен определению политически значимого лица. Он призывает к более тщательному изучению

частных банковских счетов, которые запрашиваются или обслуживаются от имени «старшего иностранного политического деятеля или любого его члена семьи или ассоциированных лиц».

Источник: USA PATRIOT Act of 2001¹⁰

Вставка 20.6 Определение политически значимого лица (Соединенное Королевство)

Положения Соединенного Королевства о борьбе с отмыванием денежных средств ограничиваются иностранными политическими деятелями:

«политически значимое лицо» это лицо, которое является

- (a) индивидом который привлечен или в любой период предыдущего года был привлечен к выполнению значимых государственных функций
 - (1) государством, не являющимся Соединенным Королевством;
 - (2) учреждением Сообщества; или
 - (3) международным органом, включая лицо, подпадающее под любую из категорий, перечисленных в пункте 4 (1) (a) Приложения 2
- (b) ближайшим членом семьи лица, указанного в подпункте (a) [...]; или
- (c) известным близким ассоциированным лицом лица, упомянутого в подпункте (a) [...].

В Положении о борьбе с отмыванием денежных средств дополнительно указывается, что:

- (a) к лицам, на которых возложены или были возложены важные государственные функции, относятся следующие:
 - (i) главы государств, главы правительств, министры и заместители министров или помощники министров;
 - (ii) члены парламентов;
 - (iii) члены верховных судов, конституционных судов

или других судебных органов высокого уровня, решения которых обычно не подлежат дальнейшему обжалованию, кроме исключительных обстоятельств;

- (iv) члены палат аудиторов или советов центральных банков;
- (v) послы, поверенные в делах и высокопоставленные офицеры в вооруженных силах; и
- (vi) члены административных, управленческих или контрольных органов государственных предприятий;

- (b) категории, указанные в пунктах (i) - (vi) подпункта (a), не включают лиц среднего звена и младших должностных лиц;
- (c) ближайшие члены семьи включают: (i) супруга; (ii) партнера; (iii) детей и их супругов или партнеров; и (iv) родителей;
- (d) лица, определяемые как ассоциированное лицо, включают:
 - (i) любое лицо, которое, как известно, имеет совместное бенефициарное владение юридическим лицом, или юридически оформленную договоренность, или тесные деловые отношения с политически значимым лицом; и
 - (ii) любое физическое лицо, которое имеет единоличное бенефициарное право собственности на юридическое либо или юридически оформленную договоренность, в отношении которого известно, что оно создано в интересах политически значимого лица¹¹.

Источник: Положения о борьбе с отмыванием денежных средств 2007¹¹

чески значимых лиц для открытия банковских счетов, перемещения средств и приобретения активов.

- При тщательном планировании возникает возможность сокрытия имени бенефициара финансовой схемы в любой общедоступной документации.
- В ситуациях, когда имя бенефициара действительно появляется, оно может относиться к родственнику или профессиональному ассоциированному лицу, не охваченному определением конкретной страны,

и в результате этого деловые отношения не могут быть подвергнуты усиленной комплексной проверке должной добросовестности клиентов и мониторингу.

Политически значимые лица, обладающие знаниями по финансовым вопросам или получившие рекомендации от финансовых экспертов, могут добиться успеха в выявлении конкретных юрисдикций, финансовых учреждений и механизмов, которые с меньшей вероятностью подвергнутся проверке или будут взаимодействовать с правоохранительными органами. В конечном счете, национальные и глобальные усилия

¹⁰ См.: www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf

¹¹ Доступно по адресу: www.legislation.gov.uk/ukxi/2007/2157/pdfs/ukxi_20072157_en.pdf

Вставка 20.7 Рекомендации Инициативы по возвращению похищенных активов СТАР о политически значимых лицах

Основная рекомендация 1:

Применять усиленные меры комплексной проверки должной добросовестности в отношении всех политически значимых лиц.

В иностранных и внутренних законах и подзаконных актах не должно проводиться никаких различий между национальными и иностранными политически значимыми лицами. Стандарты, принятые ФАТФ, а также разработчики региональных и национальных стандартов, должны требовать аналогичной расширенной комплексной проверки должной добросовестности как для иностранных, так и для отечественных политически значимых лиц.

Основная рекомендация 2:

Требовать декларацию о бенефициарной собственности.

При открытии счета, а в случае необходимости и после этого, банки, в первую очередь должны требовать от клиентов заполнения письменного заявления о личности и реквизитах физического лица (лиц), которые являются конечным бенефициарным владельцем (-ами) коммерческих отношений или сделок как первый шаг в процедуре соблюдения требования о проверке должной добросовестности клиента.

Основная рекомендация 3:

Требовать заполнения форм заявлений о раскрытии активов и доходов

Публичному должностному лицу следует предложить

предоставить копию любых форм деклараций об активах и доходах, которые были представлены соответствующим государственным органам, а также их последующие обновления. В случае отказа клиента, банк должен изучить причины и определить возможность продолжения деловых отношений, с учетом риск-ориентированного подхода.

Основная Рекомендация 4:

Периодический обзор клиентов, относящихся к политически значимым лицам.

Клиенты, относящиеся к политически значимым лицам, не реже одного раза в год проверяются старшим руководством или комитетом, включающим, по крайней мере, одного старшего менеджера с использованием подхода, основанного на оценке риска, и результаты такой проверки должны быть задокументированы.

Основная рекомендация 5:

Избегать установления временных рамок, в течение которых ПЗЛ считается остающимся ПЗЛ

После окончания исполнения ПЗЛ значимых публичных функций страны не должны вводить временные ограничения на рассмотрение такого, членов его семьи или близких ассоциированных лиц как ПЗЛ

Источник: Гринберг Т. С. Политически значимые лица: Preventive Measures for the Banking Sector, 2012, Инициатива по возвращению похищенных активов СТАР; <https://star.worldbank.org/star/publication/politicallyexposed-persons>

по борьбе с отмыванием денежных средств не сильнее их самых слабых компонентов. Таким образом, эффективность усилий по предотвращению перехвата и искоренения доходов от преступлений, совершенных коррумпированными политически значимыми лицами, будет усилена за счет усиления контроля над отмыванием денежных средств.

20.2 Конфискация и возвращение активов

Конфискация незаконных активов традиционно осуществлялась путем изъятия и уничтожения наркотиков или оружия, которые непосредственно связаны с совершением преступлений. Было установлено, что этого подхода недостаточно для решения многих современных корыстных преступлений, таких, как международная контрабанда наркотиков, торговля людьми и коррупция, при которых крупные суммы денежных средств могут быть отмыты и использованы для

совершения покупок и инвестиций, которые явно не связаны с преступностью. В случае, когда преступники, коррумпированные должностные лица и их семьи могут пользоваться плодами преступления, даже во время или после отбывания срока тюремного заключения, правоохранительная деятельность имеет ограниченное сдерживающее воздействие.

С целью реального сдерживания корыстных преступлений, страны признали необходимость сосредоточить правоохранительные усилия на конфискации доходов и средств совершения преступлений. Международные документы, такие как Венская конвенция о борьбе с незаконным оборотом наркотиков, принятая в 1988 году, ввели международный стандарт по конфискации, связанный с незаконным оборотом наркотиков, проложив тем самым путь для принятия дополнительных международных конвенций, которые с тех пор расширили сферу конфискации на все корыстные преступления, включая подкуп и другие преступления, связанные с коррупцией. На сегодняшний день Конвенция Организации Объединенных

Наций по транснациональной и организованной преступности и Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции содержат самый широкий набор международных инструментов для конфискации доходов от преступлений. Глава V (статьи 51-59) КООНПК посвящена возвращению активов.

20.2.1 Международные рамки конфискации и возвращения активов

Статья 12 КООНПТОП и статья 31 КООНПК требуют от государств-участников принятия необходимых мер для выявления, отслеживания, замораживания или ареста имущества, которое могло бы стать предметом возможного постановления о конфискации. КООНПК обращается к восстановлению и возврату активов, полученных от преступлений, связанных с коррупцией. Статья 51 гласит, что возвращение активов является основополагающим принципом и требует от государств-участников самым широким образом сотрудничать друг с другом и предоставлять друг помощь в этом отношении.

В Главе V Конвенции ООН определены следующие обязательства для государств-участников:

- принимать превентивные меры: потребовать от финансовых учреждений проверять личность клиентов, принимать разумные меры для установления личности собственников — бенефициаров средств, депонированных на счетах с большим объемом средств, и осуществлять более жесткие меры контроля в отношении счетов лиц, обладающих значительными публичными полномочиями, членами их семей и тесно связанными с ними партнерами (статья 52 (1));
- содействовать прямым гражданским и административным действиям других государств (статья 53);
- признавать и оказывать взаимную правовую помощь на основании иностранных предписаний о конфискации в отношении доходов от преступлений, имущества, оборудования и других инструментов, связанных с коррупционными преступлениями (статьи 54 и 55);
- вернуть имущество запрашивающим государствам и законным владельцам, с целью компенсации потерпевшим (статья 57). Пункт 3 этой статьи содержит три важных ориентира, как показано на рисунке 20.1.

Последний пункт из числа указанных выше о возвращении активов является существенным сдвигом от мо-

дели совместного использования активов, закрепленной в Конвенции Организации Объединенных Наций о транснациональной организованной преступности. Целью КООНПТОП является содействие развитию международного сотрудничества в целях более эффективного предупреждения транснациональной организованной преступности и борьбы с ней. В статьях 12-14 рассматриваются вопросы конфискации, изъятия и распоряжения активами. Как и в случае с КООНПК, КООНПТОП требует от государств-участников конфискации доходов и средств совершения преступлений, связанных с организованной преступностью. Если доходы были преобразованы в другое имущество или смешаны с законным имуществом, статья 12 делает такое имущество подлежащим конфискации.

КООНПТОП разрешает конфискующему государству распоряжаться конфискованными активами в соответствии со своим внутренним законодательством. При поступлении запроса о возврате активов, конфискующее государство обязано в соответствии со статьей 14 в приоритетном порядке рассмотреть вопрос возвращения конфискованного имущества запрашивающему государству.

Многие государства внесли изменения в свое национальное законодательство в целях соблюдения КООНПК и содействия конфискации и возвращения преступных доходов, включая преступления, связанные с коррупцией. Наиболее жесткие режимы конфискации активов предусматривают идентификацию, замораживание, изъятие и конфискацию доходов от преступлений, включая незаконно приобретенные средства, недвижимость и другие активы. Они также позволяют государствам запрашивать замораживание и конфискацию у других государств и, в свою очередь, удовлетворять иностранные постановления о замораживании и конфискации.

Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, аресте и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма¹² предоставляет государствам мощные инструменты и механизмы сотрудничества для повышения эффективности пресечения случаев отмывания денежных средств, связанных с предикатными преступлениями, включая коррупцию.

“Декларацией Совета Министров об утверждении надлежащего управления”¹³ 2012 г. все государства-у-

12 См.: Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, аресте и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (CETS № 198), 2005. Доступно по адресу: www.coe.int/t/dghl/monitoring/cop198/about/about_en.asp

13 См.: ОБСЕ, Декларация об утверждении надлежащего управления и борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма (MC.DOC/2/12), Доступно по адресу: <http://www.osce.org/cio/97968>

Схема 20.1 Трехчастная структура ст. 57 (3) КООНПК: Возвращение активов и распоряжение ими

Доходы от хищения публичных средств или отмывания похищенных публичных средств

- обязательное возвращение - статья 57.3[a]

Все остальные преступления охватываются:

- когда запрашивающее Государство-участник разумно доказывает свое существовавшее ранее право собственности
- запрашиваемое Государство-участник признает ущерб - статья 57.3[b]

Все остальные случаи

- в первоочередном порядке рассматривается вопрос о возвращении конфискованного имущества запрашивающему Государству-участнику
- возвращение предыдущим законным собственникам или выплата компенсации потерпевшим от преступления - статья 57.3[c]

“Возвращение активов согласно настоящей главе представляет собой основополагающий принцип настоящей Конвенции, и Государства-участники самым широким образом сотрудничают друг с другом и предоставляют друг другу помощь в этом отношении”

Источник: Инициатива по возвращению похищенных активов (СтАР) Всемирного банка и УНП ООН, 2014

частники ОБСЕ признали основополагающее значение эффективного предотвращения передачи доходов от преступной деятельности, хищений и других утечек государственных активов, а также возвращения похищенных активов для обеспечения доверия к усилиям по борьбе с коррупцией. Они согласились с тем, что для эффективного возвращения активов требуется твердая политическая воля, создание необходимых правовых и институциональных рамок, расширение прав и возможностей специалистов, обладающих надлежащей квалификацией и ресурсами, а также установление сетевых структур для инициативного и оперативного внутригосударственного и международного сотрудничества. Они также выразили политическую поддержку осуществлению международных обязательств по возвращению активов.

20.2.2 Конфискация после вынесения обвинительного приговора судом

Возвращение активов после осуждения играет важную роль в эффективной борьбе с корыстной преступностью. Ясно, что криминализация поведения, влекущего за собой незаконные доходы или прибыль, недостаточна для наказания или сдерживания преступника: даже если он будет арестован и осужден, преступник будет иметь возможность пользоваться незаконной выгодой лично или через семью или ассоциированных лиц. Поэтому, если за вынесением обвинительного приговора не следует конфискация незаконно приобретенного имущества, преобладающим остается мнение о том, что преступление стоит того, чтобы его совершать, а система уголовного правосудия неэффективна в устранении стимулов к совершению корыстных преступлений.

Поэтому государства должны в максимальной степени, возможной в рамках их внутренней правовой системы, принять такие правовые меры, какие могут по-

требоваться для обеспечения проведения конфискации после осуждения¹⁴. Сильный режим конфискации будет предусматривать выявление, замораживание, арест и конфискацию доходов и орудия преступления.

Существует несколько систем возвращения активов, основанных на обвинительном приговоре, в зависимости от имущества, которое подлежит конфискации:

(А) Система на основе имущества

Система на основе имущества позволяет конфисковать имущество, признанное доходом или средством совершения преступления («нечистое имущество»):

- прямые доходы от преступления, такие как средства, украденные или полученные в качестве взятки;
- косвенные доходы от преступления, такие как имущество, купленное на украденные средства, или увеличение стоимости предмета взятки;
- средства совершения преступления - имущество, которое могло быть приобретено законным путем, но использовалось для совершения преступления. Хотя в некоторых юрисдикциях признается, что любое использование актива, даже если оно является второстепенным по отношению к преступлению, оправдывает конфискацию, другие требуют чего-то большего чем просто случайная связь: преступление должно зависеть от или непосредственно вытекать из использования актива¹⁵.

В некоторых странах конфискация после осуждения доходов от преступления является обязательной - например, Германия, Италия, Финляндия и Швеция¹⁶.

Иногда бывает трудно оценить сумму доходов от преступления, или предоставление таких доказательств может быть затруднено. В таких случаях некоторые юрисдикции оценивают доходы, принимая во внимание характер правонарушения, масштабы преступной деятельности и другие соответствующие обстоятельства.

Поскольку эта основа для возвращения характерна для имущества, конфискация становится затруднительной в тех случаях, когда имущество не может быть обнаружено, было передано третьей стороне, находится за пределами государства, его стоимости существенно снизилась или оно было смешано с другим имуществом.

(Б) Система, основанная на стоимости или выгоде
Система, основанная на стоимости или выгоде, позволяет определять стоимость доходов и средств совершения преступления, и осуществлять конфискацию эквивалентной стоимости в виде денежного наказания. Согласно этой системе, суд вычисляет прямую и косвенную выгоду, полученную осужденным преступником за конкретное преступление. Суд выносит постановление о конфискации суммы полученной выгоды или суммы реализуемых активов обвиняемого, если они ниже общей полученной выгоды.

Конфискация на основе стоимости разрешена в Великобритании, Дании, Франции и Нидерландах¹⁷.

В соответствии с этой системой выгода должна быть связана с преступлением, за которое обвиняемый был осужден. Однако в тех случаях, когда не удается доказать все обвинения или принимается решение предъявить обвинения выборочно, определить фактическую выгоду, полученную обвиняемым, может оказаться проблематичным¹⁸.

(В) Комбинированная система

Фактически, большинство государств принимают комбинацию этих двух систем. Конфискация на основе стоимости обычно разрешается при определенных условиях, например, когда доходы были использованы, уничтожены или спрятаны преступником. Конфискация доходов после вынесения обвинительного приговора в целом, хотя и не всегда, носит гражданский характер и использует гражданский стандарт доказывания (наличие большей вероятности). Порядок бремени доказывания также часто может быть изменен: определенное имущество презюмируется как доход или орудие преступления, за которое было вынесен приговор, а осужденный должен доказать обратное.

20.2.3 Конфискация активов без вынесения обвинительного приговора (*in rem*)

Конфискация активов или лишение имущества без обвинительного приговора, или конфискация *in rem*, как правило, не требует уголовного разбирательства и осуждения¹⁹. Обычно процедуры конфискации активов без обвинительного приговора яв-

¹⁴ Создание национальной системы по проведению конфискации после осуждения требуется в соответствии со статьей 31 (1) КООНПК.

¹⁵ Brun, J.-P., Gray, L., Scott, C., and Stephenson, K.M., *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*, 2011, Stolen Asset Recovery Initiative, pp. 109-111.

¹⁶ См.: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/confiscation-and-asset-recovery/index_en.htm; и Доклад Европейской комиссии «Оценка эффективности практики государств-членов ЕС в выявлении, отслеживании, замораживании и конфискации преступных активов» (01/06/2009)

¹⁷ Там же

¹⁸ Brun, J.-P., Gray, L., Scott, C., and Stephenson, K.M., *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*, 2011, Stolen Asset Recovery Initiative, p. 113.

¹⁹ Greenberg, T.S., Samuel, L.M., Grant, W., and Gray, L., *Stolen Asset Recovery – A Good Practices Guide for Non-Conviction based Asset Forfeiture*, 2009, Stolen Asset Recovery Initiative, pp. 13-19.



Специалисты банков второго уровня Казахстана знакомятся с международными стандартами по борьбе с отмыванием денежных средств в рамках международной программы сертификации, поддерживаемой ОБСЕ, Алматы, 9 декабря 2015 года

ляются судебными действиями против активов, а не отдельных лиц, которые позволяют правительству конфисковать активы, несмотря на недостаточные доказательства в поддержку обвинительного приговора или в случаях, когда нарушитель недоступен по ряду причин - является покойником, беглецом, пользуется иммунитетом, имеет особенно большую власть или просто неизвестен.

Конфискация без вынесения обвинительного приговора может быть использована для возвращения доходов от преступной деятельности в случаях, когда власть и влияние коррумпированных должностных лиц или другие реальности препятствуют уголовному расследованию. Кроме того, при тесном международном сотрудничестве конфискация без обвинительного приговора может применяться к конфискации активов, находящихся за пределами государства, в котором имело место коррупционное преступление.

Статья 54 (1) (с) КООНПК обращаясь к механизмам конфискации имущества без обвинительного приговора говорит: "рассматривает вопрос о принятии таких мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы создать возможность для конфискации такого имущества без вынесения приговора в рамках уголовного производства по делам, когда преступник не может быть подвергнут преследованию по причине смерти, укрывательства или отсутствия или в других соответствующих случаях".

Аргументы против конфискации активов / лишения имущества без вынесения обвинительного приговора:

1. *Нарушение презумпции невиновности путем переноса бремени доказывания:* лицо должно, не оставляя никаких разумных сомнений, доказать, что активы не связаны с преступлением, в то время как властям необходимо лишь доказать с большей вероятностью, что активы являются доходами от или средствами совершения преступления.
2. *Нарушение права собственности:* имущество изымается без какого-либо доказательства вины.

Ответ Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) в пользу конфискации активов без вынесения обвинительного приговора:

1. Конфискация является превентивной мерой, целью которой является изъятие из обращения денежных средств, которые предположительно связаны с незаконными действиями. *Это не определяет уголовное обвинение* в отношении заявителя и не может быть сравнено с уголовным наказанием²⁰. Однако конфискация *не будет оправдана в тех случаях, когда лицо было оправдано*²¹.
2. Перекалывание бремени доказывания на обвиняемого не является несовместимым со справедливостью судебного разбирательства, если для

²⁰ Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), *Butler against the United Kingdom*, Заявление №о. 41661/98, Решение о приемлемости от 27 июня 2002 года, стр. 9; *Walsh against the United Kingdom*, Заявление № . 43384/05, Решение о приемлемости от 21 ноября 2006 года, стр. 5.

²¹ ЕСПЧ, *Geerings against Netherlands*, Заявление №. 30810/03, решение от 1 марта 2007 года, § 47.

защиты предоставлены надлежащие процессуальные гарантии. Например, в деле *Батлер против Соединенного Королевства* таможенные органы не имели неограниченной свободы в отношении конфискации и лишения денежных средств заявителя: осуществление их полномочий подлежит судебному надзору, и ни на одном этапе заявитель не сталкивался с неопровержимыми презумпциями фактов или закона. Национальные суды взвешивали представленные им доказательства, тщательно их оценивали и основывали постановление о лишении имущества на основании этих доказательств²².

3. Вмешательство в право на собственность допускается при определенных условиях (статья 1 Протокола 1 ЕКПЧ). Независимо от любой апелляции, превентивная цель конфискации оправдывает ее немедленное применение, а конфискация *in rem* является пропорциональной, если преследует цель, которая соответствует общественному интересу, например, борьба с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков и коррупцией²³.

20.2.4 Гражданское судопроизводство *In Personam*

Есть случаи, когда ни уголовное обвинение и ни конфискация без обвинительного приговора невозможны. Например, подозреваемый мог бежать или пользуется правом на иммунитет от юрисдикции; или обвинение не может выполнить уголовный стандарт доказывания (вне разумных сомнений). В то же время процедуры конфискации без обвинительного приговора могут быть недоступны, поскольку местонахождение незаконных активов неизвестно или отсутствует сотрудничество с государством, в котором находятся активы. В таких ситуациях у государств есть возможность получить доступ к национальным судам других государств и возбудить гражданский иск о взыскании имущества непосредственно против подозреваемых лиц²⁴.

Гражданское судопроизводство *in personam* представляет пострадавшей стороне (в данном случае -

государству) различные средства правовой защиты, такие как:

- возвращение имущества, незаконно приобретенного ответчиком;
- возмещение ущерба, причиненного незаконным поведением;
- аннулирование контракта, который был заключен вследствие коррупции;
- обращение к ответчику с просьбой вернуть незаконную прибыль, полученную после незаконного обогащения, в том числе в случаях, когда жертва не понесла какого-либо ущерба²⁵.

20.2.5 Разрешение дел о подкупе иностранных должностных лиц путем использования процедур досудебного урегулирования

Государства могут также взять под свой контроль доходы от коррупции путем использования процедур досудебного урегулирования в делах о подкупе иностранных должностных лиц. В случаях, рассмотренных Инициативой по восстановлению похищенных активов Всемирного банка и УНП ООН, денежные санкции против корпораций в период с 1999 по 2012 год составили 6,9 млрд. долл. США²⁶.

Однако в подавляющем большинстве случаев денежные санкции вводились странами, не являющимися страной, где работали подкупленные или якобы подкупленные должностные лица. Кроме того, в рассмотренных случаях только 197 млн. долл. США, или 3,3% денежных санкций, были возвращены в страны, чьи должностные лица были подкуплены или предположительно были подкуплены²⁷.

20.2.6 Возвращение конфискованных активов

Возвращение конфискованных активов завершает процесс возвращения активов. Властям принимающей страны необходимо заранее планировать, как репа-

22 ЕСПЧ, *Butler against the United Kingdom*, Заявление №. 41661/98, Решение о приемлемости от 27 июня 2002 года, стр. 12-13; *Arcuri and Others against Italy*, Заявление №. 52024/99, Решение о приемлемости от 5 июля 2001 года, стр. 5-6.

23 ЕСПЧ, *Raimondo against Italy*, Заявление №. 12954/87, Решение от 22 февраля 1994 года, § 30; *Arcuri and Others v. Italy*, Заявление №. 52024/99, Решение о приемлемости от 5 июля 2001 года, стр.5.

24 Статья 53 КООНПК требует от Государств-участников принимать такие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы разрешить другому Государству-участнику предъявлять в свои суды гражданские иски об установлении правового титула или права собственности на имущество, приобретенное в результате совершения каких-либо коррупционных деяний, или потребовать возмещения убытков

25 Brun, J.-P. et al., *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*, 2011, *Stolen Asset Recovery Initiative*, p. 160-168; see also Brun, J.-P. et al., *Public Wrongs, Private Actions: Civil Lawsuits to Recover Stolen Assets*, 2015, *Stolen Asset Recovery Initiative*.

26 См.: Oduor, J.A., Fernando, F.M.U. et al., *Left Out of the Bargain: Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery*, 2013, *Stolen Asset Recovery Initiative*, p. 2, available from <http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/9781464800863.pdf>

27 Там же

Вставка 20.8 Конкретный случай: Тунис

После того как бывший президент Туниса Бен Али был отстранен от должности в 2011 году, Совет Европейского союза (ЕС) распорядился заморозить активы всех лиц, «виновных в незаконном присвоении тунисских государственных средств». Однако 28 мая 2013 года, после судебного разбирательства относительно двух зятьев Бен Али и племянника его жены, Общий суд ЕС аннулировал перечень санкций против этих трех лиц²⁹. Согласно решению суда, они оказались в списке санкций ЕС, поскольку они являлись объектом судебного расследования тунисскими властями из-за операций по отмыванию денежных средств. Тем не менее, суд установил, что в соответствии с законодательством

Туниса не было установлено, что «незаконное присвоение государственных средств» охватывает отмывание денежных средств. Суд далее постановил, что не было установлено, что расследование в Тунисе касается отмывания государственных, а не частных средств. Тот факт, что эти лица были связаны с Бен Али, было сочтено недостаточным для создания предположения о том, что расследование, связанное с отмыванием денежных средств, связано с незаконным присвоением государственных средств. Тогда было приказано освободить ранее замороженные средства этих трех лиц³⁰.

триировать и распоряжаться этими средствами, и ввести надлежащие механизмы управления. Управление возвратом активов является сложным процессом и должно включать рассмотрение сроков возврата, бюджетных и экономических последствий, а также привлечение учреждений и заинтересованных сторон к принятию решений. Важно обеспечить прозрачность процедур распоряжения имуществом и следовать установленным процедурам²⁸.

Конечное использование конфискованных активов отличается в зависимости от юрисдикции, предикатного преступления и дела. Некоторые юрисдикции передают конфискованные активы в центральный государственный бюджет, другие предоставляют активы правоохранительным органам, участвующим в расследовании преступления. В случаях масштабной международной коррупции, когда активы, по сути, были украдены у государства, общая цель заключается в возвращении конфискованных активов законному владельцу, которым в таких случаях является страна происхождения.

Однако возвращение доходов от масштабной коррупции часто сопряжено с проблемами. Международный характер возврата активов может порождать целый ряд технических и политических препятствий, начиная от различий в законодательстве, недостаточного технического опыта, отсутствия политической воли

к процессу возвращения и озабоченности по поводу возвращения активов странам, сталкивающимся с нестабильностью или продолжающимися проблемами в части коррупции³¹. Однако ключевая проблема иллюстрируется приведенным примером; когда судебные процессы в разных странах придерживаются различных подходов к коррупции, отмыванию денег и возвращению активов, страны могут столкнуться с большими трудностями в приведении их усилий в конечном итоге к конфискации и возврату доходов от коррупции.

20.2.7 Национальные органы по возврату активов

Во многих странах созданы специальные органы по возврату активов на национальном уровне, которые призваны служить национальным центром знаний по вопросам возвращения активов и возглавить национальные усилия по выявлению, ограничению и возвращению доходов от преступлений, включая преступления, связанные с коррупцией. Существует несколько различных моделей для органов по возврату активов, в том числе:

- Специализированная организация по вопросам возврата активов (конфискации после осуждения и конфискации *in rem*) в отношении всех корыстных преступлений / незаконной деятельности.
- Специальный орган с ограниченной компетенцией в отношении управления активами, которые были сдержаны / заморожены, в то время как отдельные органы прокуратуры / правоохранительные органы

28 Для получения дополнительной информации о возврате конфискованных активов см. «Возврат похищенных активов. Управление возвращенными активами: политические соображения», 2009, Инициатива по возвращению похищенных активов. Доступно по адресу: <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/ManagementReturnedAssets.pdf>

29 См. следующие дела СтАР о коррупции: Дело T-187/11, *Trabelsi v. Council*, Решение Общего суда от 28 мая 2013 года; Дело T-188/11, *Chiboub v. Council*, Решение Общего суда от 28 мая 2013 года; Дело T-200/11, *Al Matri v. Council*, Решение Общего суда от 28 мая 2013 года. Доступно по адресу: http://star.worldbank.org/corruption-cases/sites/corruption-cases/files/Ben_Ali_EU_General_Court_Judgment_Cases_Trabelsi_Choboub_Al_Matri_May_28_2013.pdf

30 См. дело СтАР о коррупции *Zine El Abidine Ben Ali* (Европейский союз), Доступно по адресу: <http://star.worldbank.org/corruption-cases/node/18602>

31 См также: Stephenson K. M. et al., *Barriers to Asset Recovery*, 2011, *Stolen Asset Recovery Initiative*. Доступно по адресу: <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Barriers%20to%20Asset%20Recovery.pdf>

отвечают за процессы конфискации после осуждения и в порядке *in rem*.

- Нет специального органа. Полномочия по возврату активов, включая управление активами, предоставляются уже существующим организациям в соответствии с их областями компетенции.

Опыт показал, что создание отдельного междисциплинарного органа может быть весьма эффективным инструментом содействия международному сотрудничеству. Когда сотрудники других стран нуждаются в юридической помощи в делах о возвращении активов, им легче направлять свои запросы в единый орган, чем в несколько отдельных агентств, с различными компетенциями и уровнями знаний о процессах возвращения активов.

20.2.8 Региональное и международное сотрудничество

Дела о возврате активов часто пересекают национальные границы: физические лица и их активы перемещаются, а некоторые связанные с ними преступления могут совершаться в более чем одной стране. Таким образом, возврат активов часто будет связано с вовлечением нескольких разных юрисдикций с различными правовыми системами. Как обсуждалось ранее, различия между правовыми системами создают многочисленные проблемы для практических работников, обращающихся за международным содействием; не всегда ясно, к каким национальным органам следует обращаться за взаимной правовой помощью или как сделать просьбы о взаимной правовой помощи (ВПП) эффективными. Чтобы смягчить эту проблему, ряд членов G7 и G20 представили руководства по своим процессам возвращения активов и практике взаимной правовой помощи.³² Кроме того, был создан ряд сетей международного сотрудничества.

Сети сотрудничества

Эффективным способом расширения сотрудничества между органами по возвращению активов различных государств является его осуществление через официальные или неофициальные сети сотрудничества. Такие сети обычно требуют от государств назначения координационных центров из компе-

тентных национальных правоохранительных и / или судебных органов, с которыми могут связаться их коллеги из других государств, с целью улучшения взаимодействия между различными юрисдикциями. Сети сотрудничества могут также обмениваться информацией и опытом среди своих членов.

Примеры таких сетей включают:

- *Камденская межучрежденческая сеть возвращения активов (КАРИН)*, которая объединяет практических работников и экспертов из правоохранительных и судебных органов для обмена опытом по всем аспектам, касающимся доходов от преступлений. Членство открыто для государств-членов ЕС, в то время как другие государства и международные организации могут вступить в качестве наблюдателей или ассоциированных членов. В числе прочих в настоящее время наблюдателями и ассоциированными членами являются Евроюст, Интерпол, Всемирный банк и Международный валютный фонд³³.
- *Межучрежденческая сеть для возвращения активов в странах юга Африки (АРИНСА)* представляет собой сеть координационных центров в регионе Южной Африки. Сеть имеет статус наблюдателя в Камденской межучрежденческой сети.



Давид Шаулов (справа) из Министерства экономики Узбекистана и Батыр Шералиев (слева) из Таможенного комитета обсуждают тематическое исследование во время организованного ОБСЕ семинара по национальной оценке рисков отмывания денежных средств и финансирования терроризма, Ташкент, 22 сентября 2014 года

³² См. публикации, относящиеся к СТАР, доступные по адресу: <http://star.worldbank.org/star>; Также см.: Профили стран G20 по отслеживанию активов, 2012 г., доступно по адресу: https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Assets_Tracing_Country_Profiles%20ACWG.pdf; и документ G20 «Пошаговое руководство: запрос взаимной правовой помощи по уголовным делам из стран G20», 2012, доступно по адресу: https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/MLA_Guide.pdf;

³³ См.: Камденская межучрежденческая сеть возвращения активов (КАРИН), Руководство, 2012. Доступно по адресу: <https://www.europol.europa.eu/content/publication/camden-asset-recovery-inter-agency-network-carin-manual-1665>

Сеть группы ГАФИСУД для возвращения активов (РРАГ) - это еще одна сеть, работающая по примеру Камденской межучрежденческой сети, которая состоит из координационных центров из Северной, Центральной и Южной Америки. Как и предыдущая сеть, РРАГ имеет статус наблюдателя в Камденской межучрежденческой сети.

- *Инициатива по созданию глобальной сети координаторов (ГФПИ)*, учрежденная Интерполом и Инициативой по возвращению похищенных активов (инициатива СтАР), направлена на возвращение незаконных активов, связанных с коррупцией, а координационные центры являются специалистами по борьбе с коррупцией. Членство открыто для всех членов ИНТЕРПОЛа³⁴.
- *Группа подразделений финансовой разведки «Эгмонт»* представляет собой сеть подразделений финансовой разведки всех государств, нацеленных на улучшение сотрудничества в борьбе с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма. Он обеспечивает безопасный обмен информацией между своими членами через Эгмонтский защищенный веб-узел³⁵.

В дополнение к вышеупомянутым сетям, которые сосредоточены главным образом на доходах от преступлений, существуют другие официальные органы, способствующие более широкому сотрудничеству по уголовным делам, таким как Интерпол,³⁶ Европол³⁷ и Евроюст,³⁸ обсуждаемым в главе 18.

Роль международных организаций

Некоторые организации сосредоточили свое внимание на решении проблем эффективного возвращения активов путем предоставления знаний и технической помощи:

- *Инициатива СтАР* Всемирного банка и УНП ООН сотрудничают с развивающимися странами и финансовыми центрами в области возврата похищенных активов посредством предоставления технических консультаций и разработки стратегии рассмотрения дел, законодательных и институциональных рамок, исследовательских отчетов и справочников по соответствующим техническим вопросам, базы данных завершенных и находящихся в работе международных дел по возвращению активов и руководств для стран по возвращению активов странами «большой семерки» и другими

финансовыми центрами³⁹.

- *Международный центр по возвращению активов (ИКАР)* проводит обучение для государств на местах, консультирует правоохранительные органы по конкретным делам по возвращению активов и разрабатывает ИТ-инструменты и продукты, такие как программное обеспечение и модули электронного обучения, для содействия осуществлению процессов возвращения активов⁴⁰.
- *Межправительственная рабочая группа открытого состава Организации Объединенных Наций по возврату активов* объединяет государства-члены ООН и консультирует Конференцию Государств - участников КООНПК об осуществлении своего мандата в отношении возвращения доходов от коррупции⁴¹.
- *УНП ООН* оказывает техническую помощь странам, стремящимся укрепить свой институциональный, правовой и оперативный потенциал для возвращения активов. Оно также предлагает целый ряд инструментов для специалистов по возвращению активов через свой веб-сайт, включая, в частности:
 - *TRACK* - центральная платформа «Инструментов и ресурсов для расширения знаний о борьбе с коррупцией», включающая в себя правовую библиотеку законодательства государств-членов по коррупции и возвращению активов
 - *Руководство для законодательных органов по осуществлению КООНПК.*
 - *Техническое руководство по осуществлению КООНПК.*
 - Досье государств о результатах обзора осуществления КООНПК (включая контрольные перечни вопросов для самооценки, резюме и страновые доклады).
 - *Приложение для составления просьб об оказании взаимной правовой помощи.*
 - *Сборник правовых инструментов против коррупции*
 - *Пособие по международному сотрудничеству в целях конфискации доходов от преступной деятельности.*

ОБСЕ сотрудничает с вышеуказанными и другими партнерами в целях повышения осведомленности о передовом опыте и проблемах, связанных с размещением, конфискацией и возвратом доходов от коррупции.

34 См.: www.interpol.int/Crime-areas/Corruption/International-asset-recovery 35 See www.egmontgroup.org/

35 См.: www.egmontgroup.org/

36 См.: www.interpol.int/

37 См.: www.europol.europa.eu/

38 См.: www.europol.europa.eu/

См.: www.europol.europa.eu/

39 См.: Базу данных СтАР по делам о коррупции, доступно по адресу: <http://star.worldbank.org/corruption-cases/>

40 См.: <http://www.baselgovernance.org/icar/>

41 См.: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group2.html>

20.3 Выводы

Отмывание денег осуществляется для того, чтобы дать возможность преступникам, в том числе коррумпированным должностным лицам, пользоваться доходами от своих преступлений. Таким образом, эффективное осуществление мер по борьбе с отмыванием денежных средств значительно усилит возможности государств предотвращать проникновение доходов от коррупции в финансовый сектор и окажет содействие властям в выявлении, сдерживании и возвращении коррумпированных доходов при их перемещении через финансовый сектор.

Хотя некоторые государства разработали юридические определения иностранных политически значимых лиц (ПЗЛ), многим странам предстоит сделать то же самое в отношении национальных политически значимых лиц. Государствам необходимо также активизировать свои практические усилия по мониторингу политически значимых лиц и выявлению подозрительной деятельности. Одним из способов сделать это является создание государственно-частных партнерств для выявления политически значимых лиц, бенефициарных собственников активов и подозрительных сделок.

Кроме того, государства должны выполнять свои обязательства по разработке эффективных режимов предотвращения, выявления, ареста и конфискации. Для этого необходимо возвести возвращение активов в ранг политического приоритета и разработать конкретные стратегии по возвращению активов, включая создание институциональных рамок, посвященных возвращению активов и их эффективному управлению и распоряжению. Разработка и осуществление механизмов координации с участием многих заинтересованных сторон, таких как сотрудничество между учреждениями по официальным декларациям об активах и надзору над отмыванием денежных средств, может оказаться особенно эффективным в предупреждении и выявлении коррупции.

Чтобы расширить многообразие имеющихся методов борьбы с коррупцией и препятствовать коррумпированному поведению, государства могут, в соответствии с КООНПК, рассмотреть вопрос о введении лишения имущества без вынесения приговора обвиняемому и разрешить исполнение постановлений о лишении имущества без вынесения приговора обвиняемому, вынесенных в других юрисдикциях.

Поскольку возвращение и возврат конфискованных активов являются сложным процессом и связаны с высокими техническими требованиями, было создано несколько региональных и международных

механизмов и сетей сотрудничества, которые позволяют лицам, ответственным за выработку политики, специалистам и экспертам обмениваться информацией, наращивать потенциал и поддерживать друг друга. Несмотря на достигнутые успехи, многое еще предстоит сделать для сближения различных правовых традиций, рамок и практики, с целью более эффективного сотрудничества по возвращению активов. Международные партнеры могут оказать помощь в этом отношении, предоставив информационные материалы и технические услуги.

Библиография

1. Council of Europe, *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism* (CETS No.198), 2005 [website]. Available from www.coe.int/t/dghl/monitoring/cop198/about/about_en.asp
2. Financial Action Task Force (FATF), *The FATF Recommendations*, 2012 [website]. Available from <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>
3. Financial Action Task Force (FATF), *A Reference Guide and Information Note on the use of the FATF Recommendations to support the fight against Corruption*, 2012 [website]. Available from <http://www.fatf-gafi.org/topics/corruption/documents/useofthefatfrecommendationstosupportthefightagainstcorruption.html>
4. Financial Action Task Force (FATF), *FATF Report. Specific Risk Factors in Laundering the Proceeds of Corruption. Assistance to Reporting Institutions*, 2012 [pdf]. Available from <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Specific%20Risk%20Factors%20in%20the%20Laundering%20of%20Proceeds%20of%20Corruption.pdf>
5. Financial Action Task Force (FATF), *Best Practices Paper: The Use of the FATF Recommendations to Combat Corruption*, 2013 [pdf]. Available from <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf>
6. Financial Action Task Force (FATF), *Guidance. Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)*, 2013, [pdf]. Available from <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/guidance-pep-rec12-22.pdf>
7. Financial Action Task Force (FATF), 2013, *Methodology for Assessing Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems*, [pdf]. Available from <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>
8. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and the Financing of Terrorism (MC.DOC/2/12)*, 2012 [website]. Available from <http://www.osce.org/cio/97968>
9. Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), Greenberg, T. S. et al., *Stolen Asset Recovery – A Good Practice Guide for Non-Conviction based Asset Forfeiture*, 2009 [website]. Available from <https://star.worldbank.org/star/publication/good-practice-guide-non-conviction-based-asset-forfeiture>
10. Stolen Asset Recovery Initiative (StAR). *Stolen Assets Recovery. Management of Returned Assets: Policy Considerations*, 2009. Available from <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/ManagementReturnedAssets.pdf>
11. Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), Brun, J.-P. et al., *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*, 2011 [website]. Available from <https://star.worldbank.org/star/publication/asset-recovery-handbook>
12. Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), Oduor J.A. et al., *Left Out of the Bargain: Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery*, 2013 [website]. Available from <http://star.worldbank.org/star/publication/left-out-bargain-settlements-foreign-bribery-cases-and-implications-asset-recovery>
13. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), *Technical Guide to the United Convention against Corruption*, 2009 [website]. Available from www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html
14. United Nations on Drugs and Crime (UNODC), *Legislative Guide for the Implementation of the United Convention against Corruption*, 2012 [website]. Available from www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html
15. Gray L. et al., *Few and Far: The Hard Facts on Stolen Assets Recovery*, Stolen Asset Recovery (StAR) Series, 2014 [pdf]. Available from https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/few_and_far_the_hard_facts_on_stolen_asset_recovery.pdf



Сокращения и акронимы

АКС	Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии	НПО	Неправительственная организация
АБР (ADB)	Азиатский банк развития	БКЭЭД	Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ
АРИНСА	Межучрежденческая сеть для возвращения активов в странах юга Африки	БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека
КАРИН	Камденская межучрежденческая сеть возвращения активов	ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ССPR-Centre	Центр по защите гражданских и политических прав	Партнерство	Партнерство „Открытое правительство“
ССPR	Пакт о гражданских и политических правах	ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
СНГ	Содружество Независимых Государств	ПГРФО	Программы по вопросам отчетности о государственных расходах и финансовых операциях
СЕ	Совет Европы	ПЗЛ	Политически значимые лица (PEP)
КОСП	Конференция государств – участников КООНПК	ПССМИ	Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ
ЕОА	Европейский ордер на арест (EAW)	ЮВЕ	Юго-Восточная Европа
ЕБРР (EBRD)	Европейский банк реконструкции и развития	СИГМА	Поддержка для совершенствования в области управления и менеджмента
ЕКПЧ	Европейская конвенция по правам человека	Инициатива СтАР	Инициатива по возвращению похищенных активов
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет	ООН	Организация Объединенных Наций
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека	КООНПК	Конвенция ООН против коррупции
ЕОД	Европейский ордер на получение доказательств о (EEW)	ЮНСИТРАЛ	Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли
ЕС	Европейский союз	ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег	ЕЭК ООН	Европейская Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ВВП (GDP)	Валовой внутренний продукт	ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ГРЕКО	Группа государств по борьбе с коррупцией (GRECO)	УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
МАКА	Международная антикоррупционная академия	КООНПТОП	Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности
СПД (IAP)	Стамбульский план действий	ВТО	Всемирная торговая организация
ИКАР	Международный центр по возвращению активов		
МПГПП (ICSPR)	Международный пакт о гражданских и политических правах		
МВФ (IMF)	Международный валютный фонд		
ИНТЕРПОЛ	Международная организация уголовной полиции		
ВПП	Взаимная правовая помощь		

Авторы фотографий

Страница (ы)	Фотограф
Обложка	Musicman80 - Dollar Photo Club
2, 20, 53, 58, 71, 106, 156, 183, 252	ОБСЕ
5	ОБСЕ/ Джонатан Перфект
10	ОБСЕ/ Сара Крозье
13	Министерство юстиции, Российская Федерация
35	ОЭСР / Эндрю Уилер
41	ОЭСР/ Эрве Кортинат
46	Информационная служба ООН Вена
63	Vacho Foto - Fotolia.com
75	mary416 - Fotolia.com
83 (коллаж)	ОБСЕ/Руль Янссенс, Петронела Дурекова
97	St22 - Fotolia.com
99	utah778 - Fotolia.com
101	ОБСЕ/ Максим Кан
113	ОБСЕ/ Микки Кроэлл
123	Александр Коваленко
128	ОБСЕ/ Якопо Леоне
169 (коллаж)	ОБСЕ / Петронела Дурекова
178	Мухаррем Онер - istockphoto
188	liveostockimages – Fotolia.com
189	Андрей Попов - Fotolia.com
191	Гари Блейкли - Fotolia.com
226	stocknshares - istockphoto
229	ifeelstock - Fotolia.com
238	ОБСЕ/ Урсула Фрозе
240, 265	ОБСЕ/ Руль Янссенс
262	ОБСЕ / Бибигуль Избаир

**Организация по безопасности и
сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)**

Вальнерштрассе 6
А-1010 Вена, Австрия
Тел.: +43 1 514 360

pm@osce.org
www.osce.org

 facebook.com/osce.org

 @osce

 youtube.com/osce

Руководство по борьбе с коррупцией