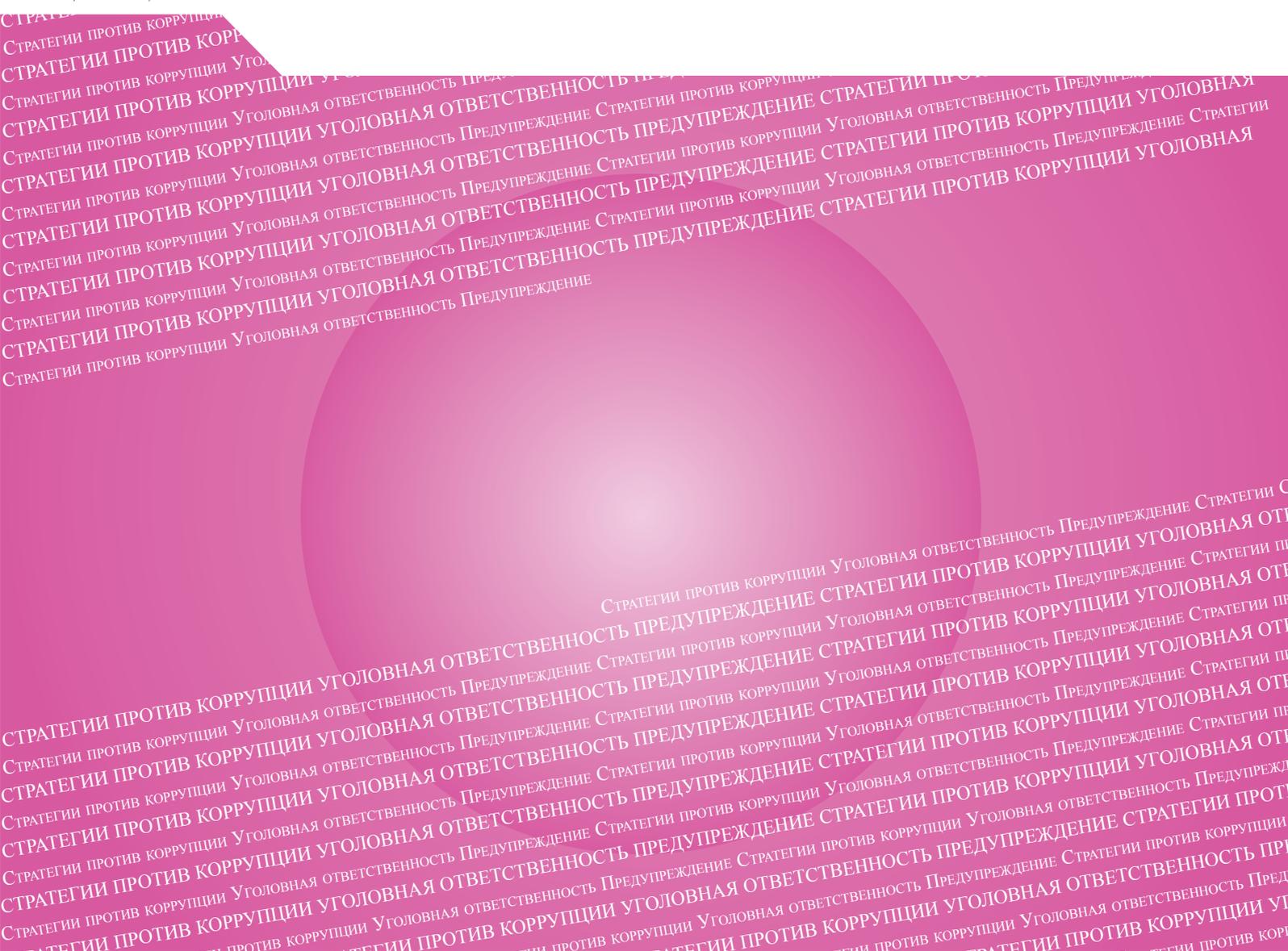


Борьба против коррупции в Восточной Европе и Центральной Азии



Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии

ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ, 2009-2013 ГОДЫ



Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии

Достижения и проблемы,
2009-2013 годы

Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов Организации или правительств стран – членов.

Настоящий документ и любая содержащаяся в нем карта не затрагивают статус любых территорий и суверенитет над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

ISBN 978-92-64-20429-4 (PDF)

Статистические данные по Израилю предоставлены компетентными органами Израиля под их ответственность. Использование этих данных ОЭСР не является отражением предвзятого отношения к статусу Голанских высот, Восточного Иерусалима и израильских поселений на Западном берегу согласно нормам международного права.

Исправления к публикациям ОЭСР можно найти в Интернете по адресу:
www.oecd.org/publishing/corrigenda.

© ОЭСР 2013

Вы можете копировать, загружать или печатать материалы ОЭСР для собственного пользования, вы также можете включать цитаты из публикаций, баз данных и мультимедийных продуктов ОЭСР в собственные документы, презентации, блоги, интернет-сайты и учебные материалы при условии указания ОЭСР как источника и владельца авторских прав. Все запросы на открытое или коммерческое использование, а также на право перевода должны направляться на rights@oecd.org. Запросы на разрешение на фотокопирование разделов настоящего материала для открытого или коммерческого использования должны направляться в Copyright Clearance Center (CCC) на info@copyright.com или в Centre francais d'exploitation du droit de copie (CFC) на contact@cfcopies.com.

Предисловие

В течение нескольких последних лет страны Восточной Европы и Центральной Азии провели важные антикоррупционные реформы. Но коррупция в этом регионе все еще остается на высоком уровне. В данном докладе определены достижения, а также проблемы, решение которых требует дальнейших усилий стран.

В докладе проанализированы три широкие области антикоррупционной деятельности, включая антикоррупционную политику и институции, уголовную ответственность за коррупцию и ее применение, меры по предотвращению коррупции в публичной администрации и в бизнес секторе. Анализ проиллюстрирован примерами передовой практики из разных стран и сравнительными данными по странам. В докладе также анализируется та роль, которую сыграла Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии в поддержке антикоррупционных реформ в регионе.

Основное внимание в докладе уделяется восьми странам региона, которые участвуют в инициативе Сети ОЭСР известной как Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, включая Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Украину и Узбекистан. В нем также представлены примеры из других стран региона, чтобы дать более широкий контекст для анализа.

Доклад охватывает период от 2008 до 2012 годов, в течение которого проходил второй раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий, и он опирается на результаты этого мониторинга. Доклад представляет новую информацию в дополнение к предыдущему изданию 2008 года “Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией: достижения и проблемы”, в котором подводились итоги первого раунда мониторинга.

Страны-участницы Сети ОЭСР предоставили информацию для подготовки этого доклада, а также комментарии и замечания к его проекту. Окончательная версия доклада была представлена на Встрече Сети на высоком уровне, которая прошла 10 декабря 2012 года. Выводы доклада послужили основой для новой Рабочей программы Сети на 2013-2015 годы.

Доклад был подготовлен Секретариатом Сети, который находится в Отделе по борьбе с коррупцией Директората ОЭСР по финансам и предпринимательству. Г-жа Ольга Савран, менеджер Сети, обеспечивала общее руководство подготовки доклада и подготовила главы 4.1, 4.6 и 5. Г-н Дмитрий Котляр, консультант Сети, координировал подготовку доклада и подготовил главы 1, 3.1, 4.2-4.5. Г-жа Инеса Гайка, менеджер проектов Сети, подготовила главу 2 и г-жа Тая Хаванська, менеджер проектов Сети, подготовила главы 3.2 и 3.3. Г-жа Франс Эпарвьё, помощник Отдела по борьбе с коррупцией, форматировала доклад для публикации.

Оглавление

Сокращения	9
Резюме	11
Глава 1. Тенденции в сфере борьбы с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии	15
Распространение коррупции в странах Восточной Европы и Средней Азии	16
Участие стран региона в глобальных усилиях по борьбе с коррупцией.....	25
Примечания.....	27
Глава 2. Антикоррупционная политика и институты в Восточной Европе и Центральной Азии	29
Выраженная политическая воля к борьбе с коррупцией.....	30
Антикоррупционные стратегии и планы действий.....	33
Опросы и исследования в сфере коррупции.....	41
Участие общественности в борьбе с коррупцией	45
Повышение информированности и образовательные инициативы в сфере борьбы с коррупцией	48
Институты по предупреждению коррупции и координации антикоррупционной политики	51
Примечания.....	60
Глава 3. Уголовная ответственность за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии	65
Уголовное законодательство.....	66
Борьба с коррупцией правоохранными мерами.....	116
Примечания.....	132
Глава 4. Предотвращение коррупции в Восточной Европе и Центральной Азии	143
Добропорядочность на публичной службе.....	144
Государственные закупки.....	173
Доступ к информации	185
Коррупция в политической сфере	196
Добропорядочность судебной власти.....	217
Предотвращение коррупции в частном секторе.....	231
Примечания.....	240
Глава 5. Сеть ОЭСР по борьбе против коррупции для Восточной Европы и Центральной Азии	251
Как работает Сеть.....	252
Чем занималась Сеть ОЭСР в последние четыре года	252
Какое влияние оказала деятельность Сети ОЭСР	259

Финансирование Сети ОЭСР	262
Примечания.....	263
Приложение А. Заявление «Укрепление политической воли для борьбы с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии»	265
Таблицы	
1.1. Индекс восприятия коррупции (ИВК), Transparency International, страны Центральной, Восточной Европы и Средней Азии	17
1.2. Барометр мировой коррупции, 2010/11, Transparency International.....	19
1.3. Коррупция, Nations in Transit, Freedom House (1 = самый низкий уровень, 7 = самый высокий уровень).....	21
1.4. Статус присоединения стран Сети и СПД к конвенциям ООН, Совета Европы и ОЭСР по борьбе с коррупцией (по состоянию на октябрь 2012 г.)	26
2.1. Стратегии и планы действий по борьбе с коррупцией в странах СПД, принятые в 2008 – 2012 гг.....	35
2.2. Примеры опросов по проблемам коррупции в странах Стамбульского плана действий, 2008 – 2012 гг.....	44
2.3. Специализированные органы по антикоррупционной политике и предупреждению коррупции в странах СПД (по состоянию на август 2012 г.).....	56
3.1. Криминализация элементов составов преступлений взяточничества в странах Стамбульского плана действий.....	69
3.2. «Чтобы должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей»	73
3.3. Элементы составов преступлений взяточничества в частном секторе	76
3.4. Определение иностранного публичного должностного лица.....	90
3.6. Положения о конфискации в странах Стамбульского плана действий.....	96
3.7. Срок давности по коррупционным преступлениям в странах Стамбульского плана действий	99
3.9. Международное сотрудничество в странах Сети: действующие международные соглашения.....	106
3.10. Центральные органы, ответственные за взаимную правовую помощь в странах Стамбульского плана действий.....	112
3.11. Антикоррупционная специализация в странах Сети: органы с правоохранительными антикоррупционными функциями.....	117
4.1. Определения конфликта интересов.....	151
4.2. Обзор систем декларирования активов в странах Сети.....	164
4.3. Обзор систем обжалования в сфере государственных закупок в странах СПД.....	177
4.4. Общественная доступность информации о государственных закупках в странах ОЭСР	179
4.5. Законы о доступе к информации в странах Стамбульского плана действий	186
4.6. Период времени для обработки запросов о предоставлении информации в странах СПД	189
4.7. Прямое государственное финансирование политических партий.....	198
4.8. Регулирование пожертвований в пользу партий и на парламентские избирательные кампании в странах Стамбульского плана действий	200
4.9. Органы, ответственные за надзор за финансированием партий, в странах-участницах Стамбульского плана действий.....	209

4.10.	Регулирование лоббирования в странах Стамбульского плана действий и некоторых странах Сети и ОЭСР.....	212
5.1.	Финансирование Сети ОЭСР в 2009-2012 гг.....	262

Графики

1.1.	Страны СПД в Индексе восприятия коррупции TI.....	18
1.2.	% людей, которые давали взятку в последние 12 месяцев.....	20
1.3.	Коррупция, Nations in Transit, Freedom House (1=наинизший уровень, 7=наивысший уровень).....	21
1.4.	Хищение государственных средств.....	22
1.5.	Общественное доверие политикам.....	23
1.6.	Ненадлежащие платежи и взятки.....	23
1.7.	Прозрачность государственной политики.....	24
1.8.	Фаворитизм в решениях государственных служащих.....	24
1.9.	Опрос фирм, Всемирный банк.....	25
4.1.	Наиболее распространенные виды услуг, предлагаемых на единых веб-порталах в странах ОЭСР (процент тех 22 стран-членов, в которых есть единые порталы электронных закупок).....	181

Сокращения

АМР США	Агентство международного развития Соединенных Штатов Америки
ВККС	Высшая квалификационная комиссия судей
ВПП	Взаимная правовая помощь
ГРЕКО	Группа государств против коррупции
ГУАМ	Организация за демократию и экономическое развитие – ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан и Молдова)
ДБК	Департамент по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры Азербайджана
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
Европол	Европейская служба полиции (European Police Office)
Евроюст	Отдел сотрудничества судебных органов ЕС (European Union’s Judicial Co-operation Unit)
ЕС	Европейский Союз
ИВК	Индекс восприятия коррупции Transparency International
КООНПК	Конвенция ООН против коррупции
МВД	Министерство внутренних дел
НПО	Неправительственные организации
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация объединенных наций
ПРООН	Программа развития ООН
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
СЕ	Совет Европы
Сеть ОЭСР	Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии
СИГМА	“Поддержка с целью улучшения управления и менеджмента”, совместная инициатива (программа) ОЭСР и ЕС
СМИ	Средства массовой информации
СНГ	Содружество независимых государств
СПД	Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
ТИ	Международная организация “Transparency International”

УК	Уголовный кодекс
УООННП	Управление ООН по наркотикам и преступности
ЦИК	Центральная избирательная комиссия
СЕТС	Серия договоров Совета Европы (Council of Europe Treaty Series)
ЕТС	Европейская серия договоров (European Treaty Series)

РЕЗЮМЕ

Антикоррупционная политика и институции

Политическая воля – основное условие для успеха антикоррупционной политики. Политические лидеры в Восточной Европе и Центральной Азии признают опасность, которую представляет коррупция, и заявляют о своих намерениях с ней бороться, но когда дело доходит до конкретных действий, у них часто не хватает политического лидерства и упорства.

За несколько последних лет почти все страны разработали антикоррупционные стратегии. Они определяют важные направления для реформ, но страдают от плохой реализации, и им часто не хватает бюджетной поддержки.

Возросло количество исследований в области коррупции. Подготовлено множество обзоров, которые демонстрируют изменение уровней и форм коррупции, но это зачастую одноразовые исследования, которые не являются составной частью разработки и мониторинга антикоррупционных стратегий. Мониторинг стратегий и измерение их влияния на уровень коррупции требуют улучшения.

В регионе существует много инициатив гражданского общества, но общественным организациям еще предстоит стать реальными партнерами для правительств. Правительствам необходимо поддерживать содержательное участие общественности путем включения НПО в процессы принятия решений, реализации и мониторинга, а также предоставляя им финансирование.

Во всех странах Стамбульского плана действий созданы государственные институции, которые отвечают за антикоррупционную политику. Наиболее характерный подход в этой области – это создание межведомственных советов для координации антикоррупционных мер. Немногие из этих институций эффективны. В нескольких странах задачу по предупреждению коррупции поручили правоохранительным органам, что не является эффективным решением.

Уголовная ответственность за коррупцию и ее применение

Все страны добились успехов в области реформирования уголовного законодательства. Значительные усилия были предприняты для внедрения ответственности юридических лиц за коррупцию. Но консервативная правовая доктрина все еще препятствует обеспечению полного соответствия международным стандартам. Поэтому во многих странах все еще остаются пробелы в законодательстве в отношении составов преступлений взяточничества и торговли влиянием. Необходимо привести в соответствие с международными стандартами положения о конфискации. В нескольких странах сроки давности

привлечения к ответственности и неприкосновенность некоторых категорий публичных служащих все еще являются препятствием для эффективного расследования и уголовного преследования за коррупционные преступления.

Много стран продемонстрировали прогресс в выполнении международных стандартов относительно антикоррупционных правоохранительных органов. Но вопросы надлежащей специализации, организационной и оперативной автономии и ресурсов таких органов остаются проблемными.

Что касается практики проведения расследования и привлечения к ответственности по коррупционным делам, странам необходимо направить дополнительные усилия на дела, в которые вовлечены высшие должностные лица, и сложные дела. Им необходимо улучшить подготовку следователей и прокуроров по использованию современных методов расследования и проведению финансовых расследований. Необходимо также внести изменения в законодательство, чтобы обеспечить эффективный доступ к банковским, налоговым и таможенным данным. Необходимо улучшить международное сотрудничество путем поощрения прямого сотрудничества между правоохранительными органами.

Предупреждение коррупции

В течение нескольких последних лет многие страны приняли законодательные меры для обеспечения добропорядочности на публичной службе. Важной задачей является защита профессиональных публичных служащих от неправомерного политического влияния при помощи приема и продвижения по службе на основе личных качеств и заслуг, а также справедливой и прозрачной системы оплаты труда. Хотя многие страны приняли правила урегулирования конфликта интересов, их выполнение на практике остается слабым. Страны ввели или усилили системы декларирования активов, но этим системам, как правило, не хватает механизма проверки, инициативной публикации деклараций и действенных санкций за подачу ложных данных. Несколько стран приняли законодательство по защите лиц, сообщающих о фактах коррупции, но это законодательство зачастую слабое.

Государственные закупки – это та область политики, где многие страны в течение последних лет начали серьезные реформы, направленные на повышение прозрачности и добропорядочности. В нескольких странах создаются системы электронных закупок. В то же время, недостаточный потенциал, нехватка ресурсов, недостаточное привлечение к ответственности за коррупционные преступления в области госзакупок и неэффективные инструменты по предотвращению конфликта интересов приводят к тому, что госзакупки все еще остаются одним из самых коррумпированных секторов.

Во всех странах Стамбульского плана действия существуют законодательные основы для доступа к информации, которая находится в распоряжении органов публичной власти. Но большинство таких законодательных актов не соответствуют требованиям международных стандартов. В некоторых странах все еще действуют положения об уголовной ответственности за клевету, что оказывает негативное воздействие на журналистские расследования.

Политическая коррупция остается острой проблемой для всех стран. Положения о финансировании политических партий и избирательных компаний часто не соответствуют международным требованиям. Они не включают необходимые ограничения в отношении источников и размеров взносов, не

обеспечивают прозрачность партийных финансов и необходимого уровня государственного мониторинга и надзора. Кроме того, не предусмотрено прямое государственное финансирование политических партий.

В ряде стран недавно были проведены масштабные реформы судебных систем с целью усиления независимости и добропорядочности судей, но предстоит предпринять еще много усилий, чтобы привести законодательство в соответствие с международными стандартами. Иногда законодательные требования игнорируются на практике, судей увольняют, несмотря на правила о сроке их полномочий. Финансовая независимость судов часто не обеспечена на практике.

Добропорядочность ведения бизнеса – это новая тема для всего региона. Правительства еще не предприняли систематических мер для стимулирования добропорядочности в сфере ведения бизнеса, а частному сектору еще предстоит стать важным игроком в области борьбы против коррупции.

Глава 1

Тенденции в сфере борьбы с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии

Глава 1 описывает распространение коррупции в Восточной Европе и Центральной Азии и освещает динамику уровня коррупции за последние пять лет. Описание основано на результатах существующих обзоров и отчетов, включая отчеты, подготовленные различными международными организациями: «Индекс восприятия коррупции» и «Глобальные барометр коррупции» Transparency International, «Страны в переходном периоде» Freedom House, «Жизнь в переходном периоде» Европейского банка реконструкции и развития, «Доклад о глобальной конкурентоспособности» Всемирного экономического форума, «Обзоры предприятий» Всемирного банка и другие. Эта глава также описывает участие стран региона в международных антикоррупционных процессах, включая их присоединение к Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. В главе делается вывод, что среди всех стран Восточной Европы и Центральной Азии, новые члены ЕС, Балканские страны и Грузия достигли наиболее значительных успехов в борьбе против коррупции, но важные вызовы по-прежнему стоят перед всеми странами.

Распространение коррупции в странах Восточной Европы и Средней Азии

В регионе Восточной Европы и Средней Азии наблюдаются, с одной стороны, относительно высокие уровни коррупции, с другой же - многочисленные примеры того, как страны, успешно избавляясь от наследия прошлого, наводят порядок в системе государственного управления и осуществляют действенные антикоррупционные реформы. Последнее касается, главным образом, новых членов Европейского союза и балканских стран, а также Грузии. Вместе с тем нельзя не отметить, что громкие коррупционные скандалы то и дело сотрясают даже страны Балтии, а некоторым из новых членов Европейского союза (а именно, Болгарии и Румынии), несмотря на все усилия, пока так и не удалось выполнить все требования ЕС, касающиеся мер по борьбе с коррупцией и обеспечения верховенства права. Таким образом, несмотря на определенные успехи в области борьбы с коррупцией, в целом страны Стамбульского плана действий пока еще сильно отстают от своих европейских соседей.

Существует целый ряд исследований, которые пытаются измерить уровень коррупции на основе ее восприятия и экспертных оценок. Ниже приводится краткий обзор некоторых из них, дающий представление об уровнях восприятия коррупции в странах Восточной Европы и Средней Азии и, в частности, в странах Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (СПД). Несмотря на ряд присущих им ограничений, такие исследования могут использоваться для описания ситуации с коррупцией, в особенности когда соответствующие показатели страны рассматриваются в исторической перспективе.

Согласно исследованиям Transparency International, за последние четыре года динамика Индекса восприятия коррупции (см. таблицу выше) свидетельствует о наличии следующих тенденций:

- в ряде стран региона, недавно присоединившихся к Евросоюзу, показатели коррупции ухудшились (исключение составляет Польша, рейтинг которой повысился);
- из стран Стамбульского плана действий только Грузии удалось преодолеть отметку в 4 балла в Индексе, что превышает показатели даже некоторых новых стран-членов Европейского Союза;
- в четырех странах СПД (в Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане) значение индекса постепенно улучшалось, при этом наибольшего роста удалось достичь Казахстану и Азербайджану; в то же время, показатели таких стран, как Армения, Украина и Узбекистан, несколько снизились;
- ни одной из стран СПД, за исключением Грузии, не удалось достичь отметки в 3 балла по ИВК.

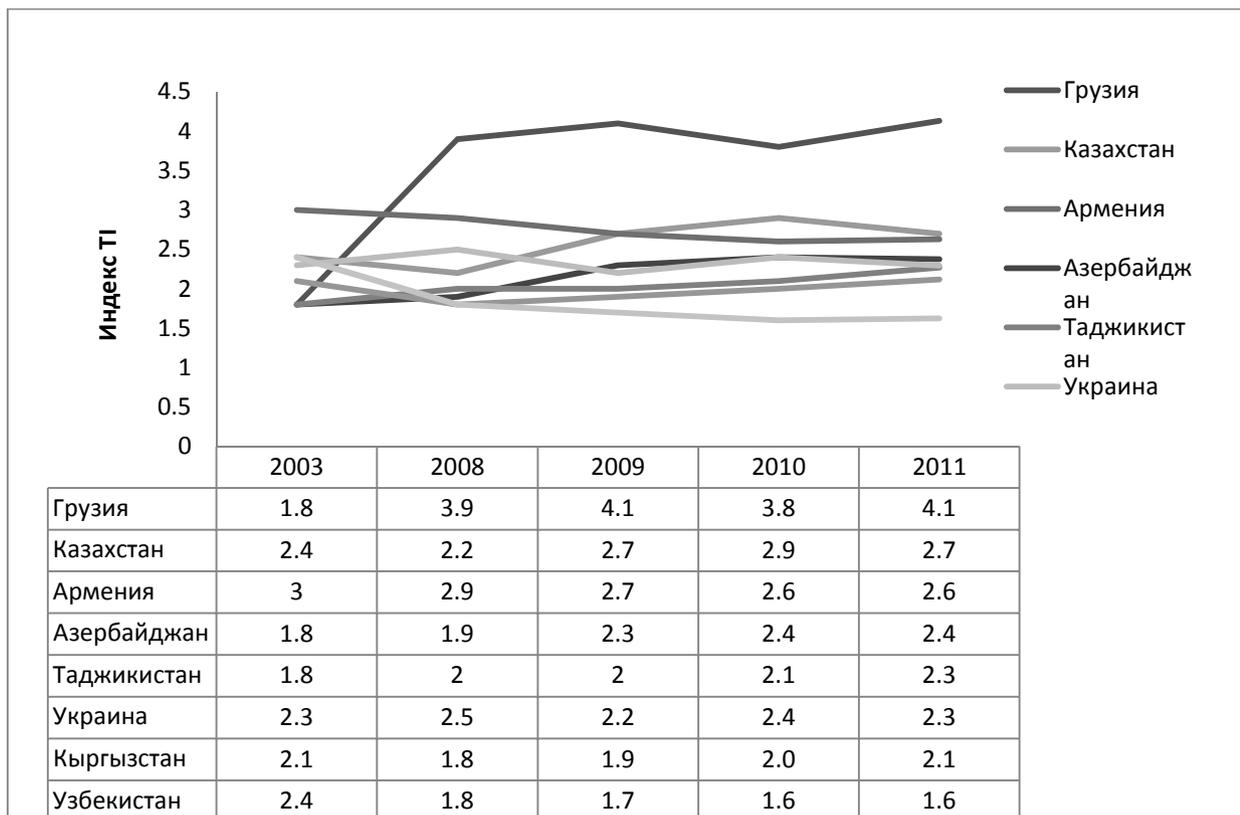
На графике (см. ниже) показана динамика показателей ИВК в странах Стамбульского плана действий за последние 4 года, а также по сравнению с уровнем 2003 года – годом, когда было начато реализацию Стамбульского плана действий.

Таблица 1.1. Индекс восприятия коррупции (ИВК), Transparency International, страны Центральной, Восточной Европы и Средней Азии

Место страны в мире, 2011	Страна	ИВК 2011, балл	ИВК 2010, балл	ИВК 2009, балл	ИВК 2008, балл
29	Эстония	6.4	6.5	6.6	6.6
35	Словения	5.9	6.4	6.6	6.7
41	Польша	5.5	5.3	5	4.6
50	Литва	4.8	5.0	4.9	4.6
54	Венгрия	4.6	4.7	5.1	5.1
57	Чехия	4.4	4.6	4.9	5.2
61	Латвия	4.2	4.3	4.5	5.0
61	Турция	4.2	4.4	4.4	4.6
64	Грузия	4.1	3.8	4.1	3.9
66	Словакия	4.0	4.3	4.5	5.0
66	Хорватия	4.0	4.1	4.1	4.4
66	Черногория	4.0	3.7	3.9	3.4
69	БЮР Македония	3.9	4.1	3.8	3.6
75	Румыния	3.6	3.7	3.8	3.8
86	Болгария	3.3	3.6	3.8	3.6
86	Сербия	3.3	3.5	3.5	3.4
91	Босния и Герцеговина	3.2	3.2	3.0	3.2
95	Албания	3.1	3.3	3.2	3.4
112	Косово	2.9	2.8	-	-
112	Молдова	2.9	2.9	3.3	2.9
120	Казахстан	2.7	2.9	2.7	2.2
129	Армения	2.6	2.6	2.7	2.9
143	Азербайджан	2.4	2.4	2.3	1.9
143	Беларусь	2.4	2.5	2.4	2.0
143	Россия	2.4	2.1	2.2	2.1
152	Таджикистан	2.3	2.1	2.0	2.0
152	Украина	2.3	2.4	2.2	2.5
164	Кыргызстан	2.1	2.0	1.9	1.8
177	Туркменистан	1.6	1.6	1.8	1.8
177	Узбекистан	1.6	1.6	1.7	1.8

Источник: составлено на основе данных ИВК Transparency International (transparency.org/research).

График 1.1. Страны СПД в Индексе восприятия коррупции TI



Источник: составлено на основе данных ИВК Transparency International (transparency.org/research).

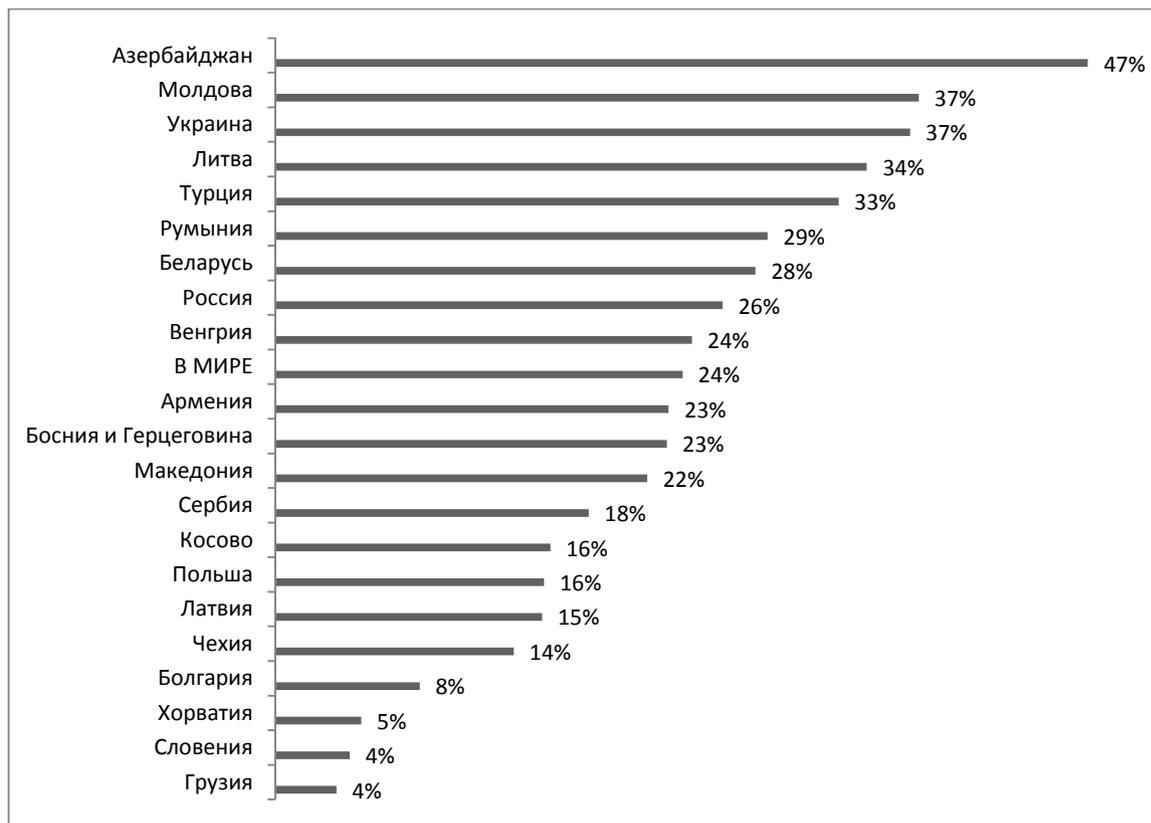
Показатели ИВК можно сопоставить с данными исследования «Барометр мировой коррупции», также проводимого Transparency International. Ниже приводятся результаты этого исследования за 2010/11 годы, в рамках которого были изучены мнения людей об уровне коррупции в их странах и о тех мерах, которые принимают правительства в целях борьбы с этим явлением (доступны данные не по всем странам Сети и СПД). Из этих стран только жители Грузии считают, что за последние 3 года уровень коррупции в их стране снизился. Вместе с тем результаты опросов, проведенных в ряде других стран, показывают, что усилия правительств, направленные на решение проблемы коррупции, население оценивает скорее как эффективные, нежели наоборот (Азербайджан, Беларусь, Болгария, Грузия, БЮР Македония, Турция).

Таблица 1.2. Барометр мировой коррупции, 2010/11, Transparency International

	Как изменился уровень коррупции в вашей стране за последние 3 года?			Как бы вы оценили меры по борьбе с коррупцией, которые принимает действующее правительство вашей страны?		
	Понижился	Не изменился	Повысился	Эффективные или очень эффективные	Затрудняюсь ответить	Неэффективные или крайне неэффективные
Глобальные показатели	16%	27%	58%	31%	19%	50%
Армения	15%	35%	50%	27%	20%	54%
Азербайджан	28%	20%	52%	66%	9%	26%
Беларусь	25%	49%	27%	39%	35%	26%
Босния и Герцеговина	11%	30%	59%	23%	7%	71%
Болгария	28%	42%	30%	48%	26%	26%
Хорватия	10%	33%	57%	28%	15%	56%
Чехия	14%	42%	44%	12%	29%	60%
БЮР Македония	25%	29%	46%	53%	13%	34%
Грузия	78%	13%	9%	77%	11%	12%
Венгрия	4%	21%	76%	42%	7%	51%
Косово	8%	19%	73%	32%	7%	61%
Латвия	9%	36%	55%	12%	15%	73%
Литва	8%	29%	63%	6%	16%	78%
Молдова	12%	35%	53%	18%	30%	52%
Польша	26%	45%	29%	16%	28%	57%
Румыния	2%	11%	88%	7%	10%	83%
Россия	8%	39%	53%	26%	22%	52%
Сербия	14%	37%	49%	14%	25%	61%
Словения	5%	23%	73%	22%	0%	78%
Турция	26%	17%	57%	59%	1%	40%
Украина	8%	63%	30%	16%	24%	59%

Источник: составлено на основе данных Барометра мировой коррупции Transparency International (gcb.transparency.org/gcb201011).

На приведенном ниже графике показан процент тех, кто, по данным опроса «Барометр мировой коррупции 2010/11», проведенного Transparency International в странах Сети и СПД, сталкивался с фактами коррупции.

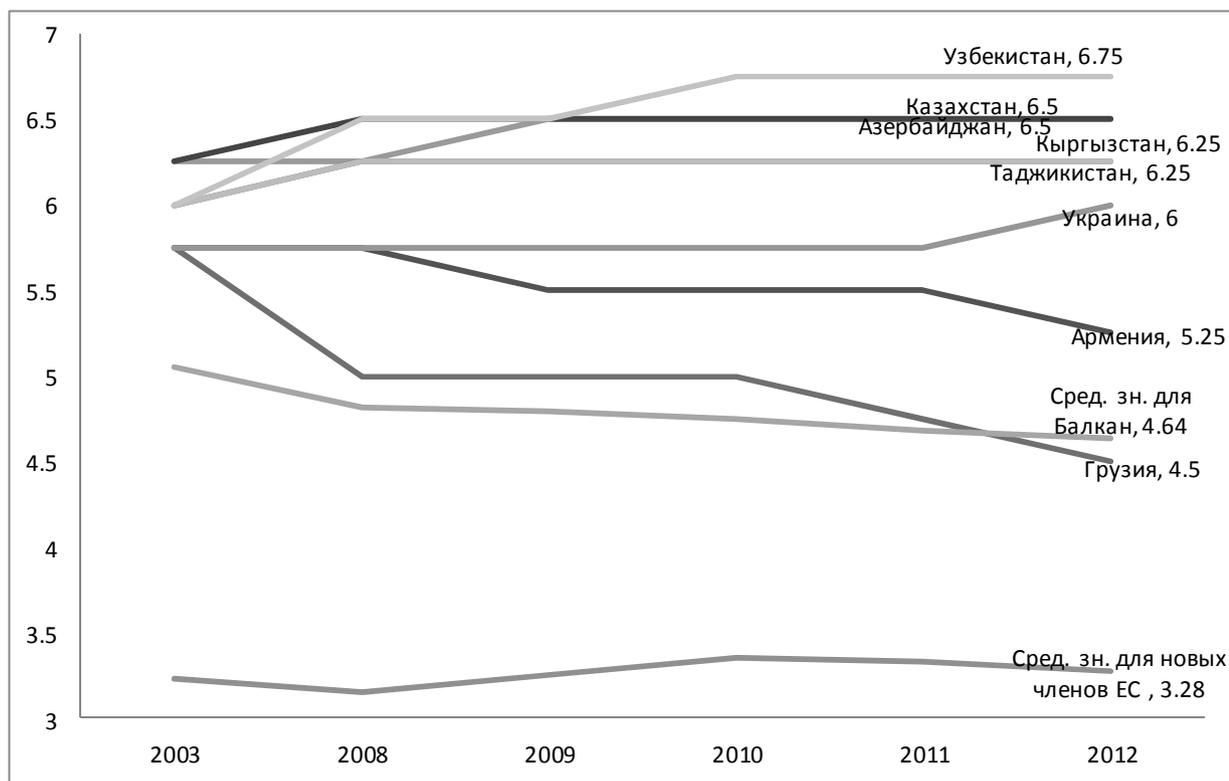
График 1.2. % людей, которые давали взятку в последние 12 месяцев

Источник: составлено на основе данных Барометра мировой коррупции Transparency International (gcb.transparency.org/gcb201011).

Восприятие коррупции оценивалось также в ходе исследования Европейского банка реконструкции и развития «Жизнь в переходный период» (Life in Transition)¹. По данным этого исследования, в среднем воспринимаемый уровень неофициальных платежей² оказался самым высоким в странах СНГ и в Монголии, на втором месте были страны Юго-Восточной Европы, а на третьем - страны Центральной Европы и страны Балтии. По восьми видам государственных услуг³ средний воспринимаемый уровень необходимости в неофициальных платежах за четыре последних года повысился в странах переходного периода с 10,4 % опрошенных в 2006 г. до 13 % в 2010 г.

Другая оценка уровня коррупции приводится в докладе «Страны переходного периода» (Nations in Transit), подготовленном Freedom House⁴. В 2012 г. средний показатель стран СПД был равен 6 (оценка «7» означала наивысший уровень коррупции), а в 2003 г. - 5.97. Это говорит о том, что, по мнению экспертов, в этих странах отсутствовал прогресс в уменьшении уровня коррупции (за исключением Грузии, где оценка снизилась с 5.75 до 4.5). Кроме того, страны СПД (опять же, за исключением Грузии) отстают от остальных стран Сети – от балканских стран и новых членов ЕС из Центральной и Восточной Европы.

**График 1.3. Коррупция, Nations in Transit, Freedom House
(1=наинизший уровень, 7=наивысший уровень)**



Источник: составлено на основе данных исследования «Страны переходного периода» Freedom House (www.freedomhouse.org/report-types/nations-transit).

Таблица 1.3. Коррупция, Nations in Transit, Freedom House (1 = самый низкий уровень, 7 = самый высокий уровень)

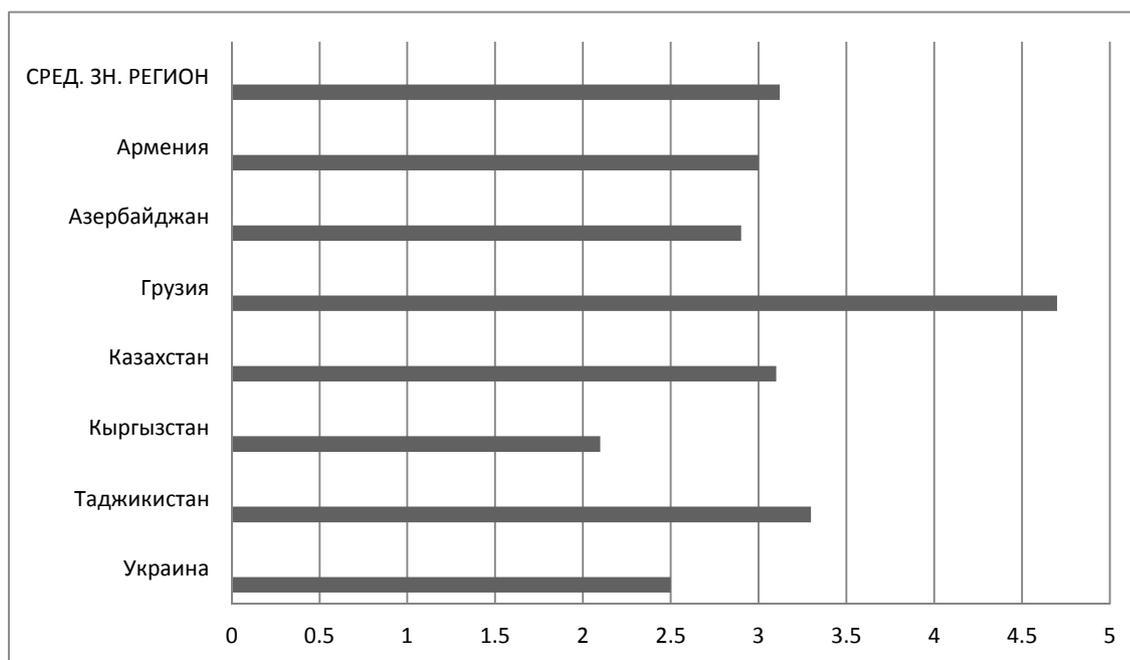
	2003	2008	2009	2010	2011	2012
Армения	5.75	5.75	5.5	5.5	5.5	5.25
Азербайджан	6.25	6.25	6.5	6.5	6.5	6.5
Грузия	5.75	5	5	5	4.75	4.5
Казахстан	6.25	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5
Кыргызстан	6	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25
Таджикистан	6	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25
Украина	5.75	5.75	5.75	5.75	5.75	6
Узбекистан	6	6.5	6.5	6.75	6.75	6.75
Сред. зн. для Балкан	5.05	4.82	4.79	4.75	4.68	4.64
Сред. зн. для новых членов ЕС	3.23	3.15	3.25	3.35	3.33	3.28

Источник: составлено на основе данных исследования «Страны переходного периода» Freedom House (www.freedomhouse.org/report-types/nations-transit).

Коррупцию считают широко распространенным явлением в большинстве стран СПД и представители работающих там частных компаний. Так, опрос руководителей (Executive Opinion Survey), проведенный Всемирным экономическим форумом в рамках подготовки Доклада о глобальной конкурентоспособности за 2012/2013 гг.⁵, показывает, что коррупция остается одним из наиболее проблемных факторов для ведения бизнеса в данном регионе. В Армении и Азербайджане эта проблема была на первом месте согласно опросу, в Казахстане, Кыргызстане и Украине – на втором месте. Только в Грузии, по мнению опрошенных, коррупция является наименее важной проблемой для ведения бизнеса. В Таджикистане в рейтинге проблем для ведения бизнеса коррупция следует за доступом к финансированию, ставками налогов и налоговым регулированием. В докладе ВЭФ о глобальной конкурентоспособности приведены и другие индикаторы, которые важны для оценки ситуации с коррупцией и качества государственного управления в странах СПД (см. графики ниже).

График 1.4. Хищение государственных средств

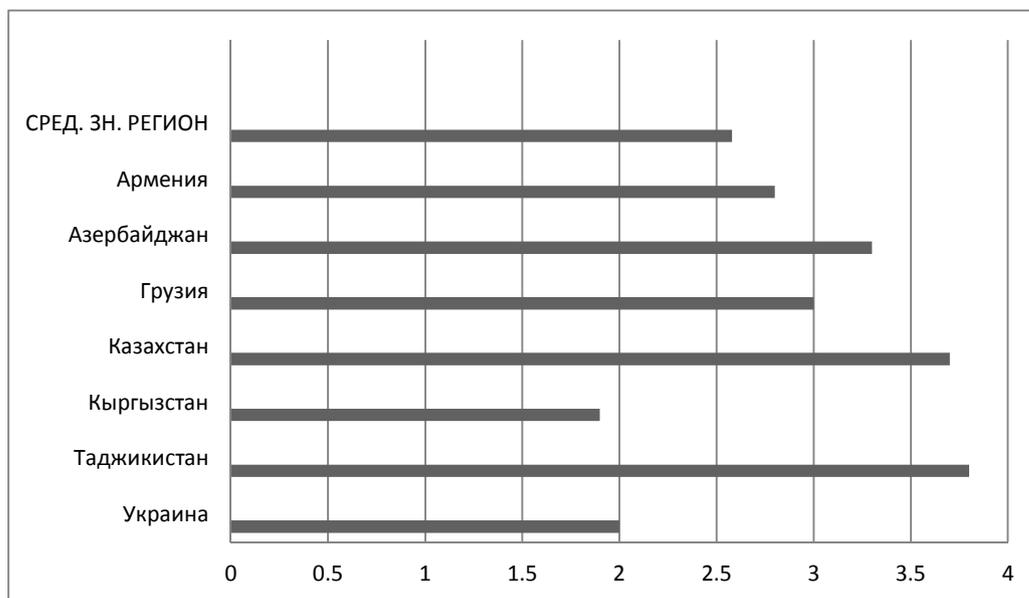
(В вашей стране, насколько распространенным является хищение государственных средств из-за коррупции? 1 = очень распространенным, 7 = никогда не случается)



Источник: составлено на основе Доклада о глобальной конкурентоспособности 2012/2013 Всемирного экономического форума (<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013>)

График 1.5. Общественное доверие политикам

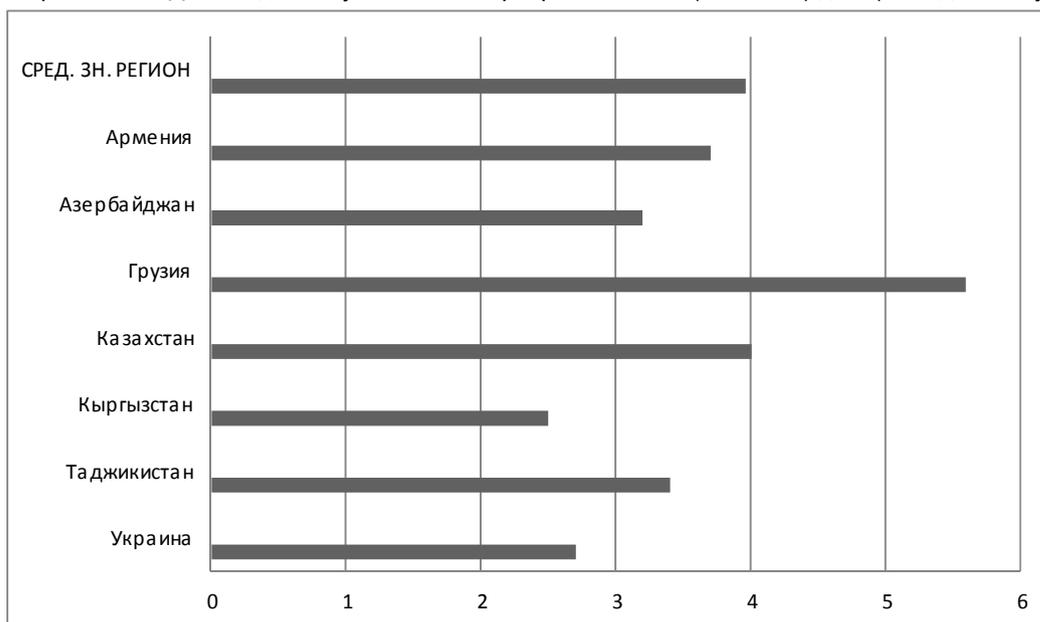
(Как бы вы оценили уровень общественного доверия к этическим стандартам политиков в вашей стране?
1 = очень низко, 7 = очень высоко)



Источник: составлено на основе Доклада о глобальной конкурентоспособности 2012/2013 Всемирного экономического форума (<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013>).

График 1.6. Ненадлежащие платежи и взятки

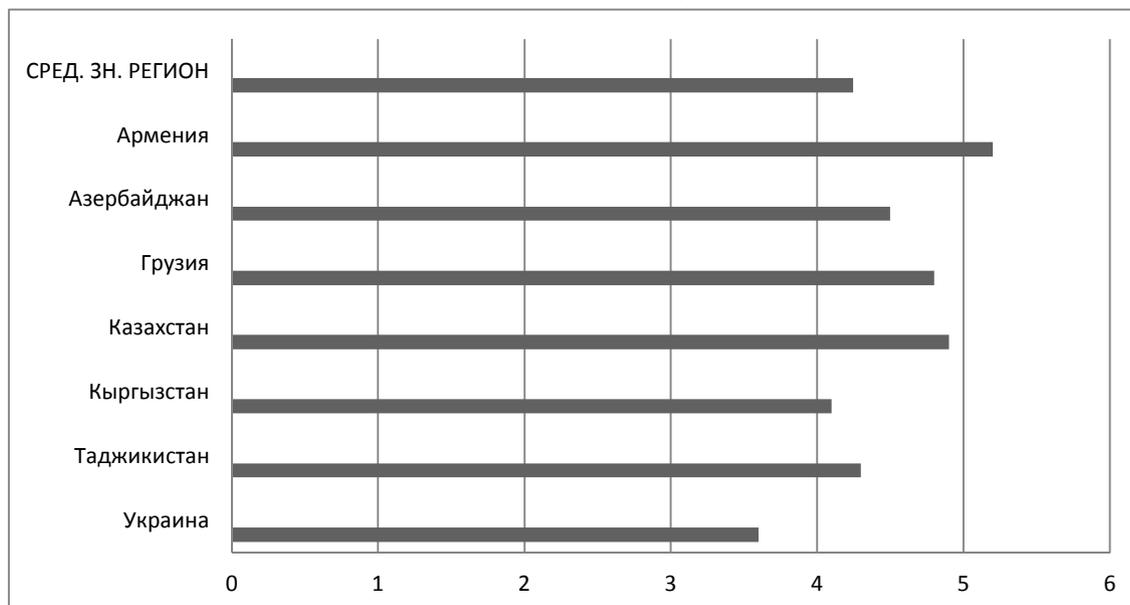
(Средний показатель по 5 составляющим следующего вопроса: "В вашей стране, насколько обычным считается для компаний делать недокументированные дополнительные платежи или давать взятки, связанные с (а) импортом и экспортом; (b) коммунальными услугами; (c) ежегодными налоговыми платежами; (d) присуждением государственных лицензий и контрактов; (e) обеспечением благоприятных судебных решений?" Для каждого случая, ответ варьировался от 1 (обычным) до 7 (никогда ни случается).)



Источник: составлено на основе Доклада о глобальной конкурентоспособности 2012/2013 Всемирного экономического форума (<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013>).

График 1.7. Прозрачность государственной политики

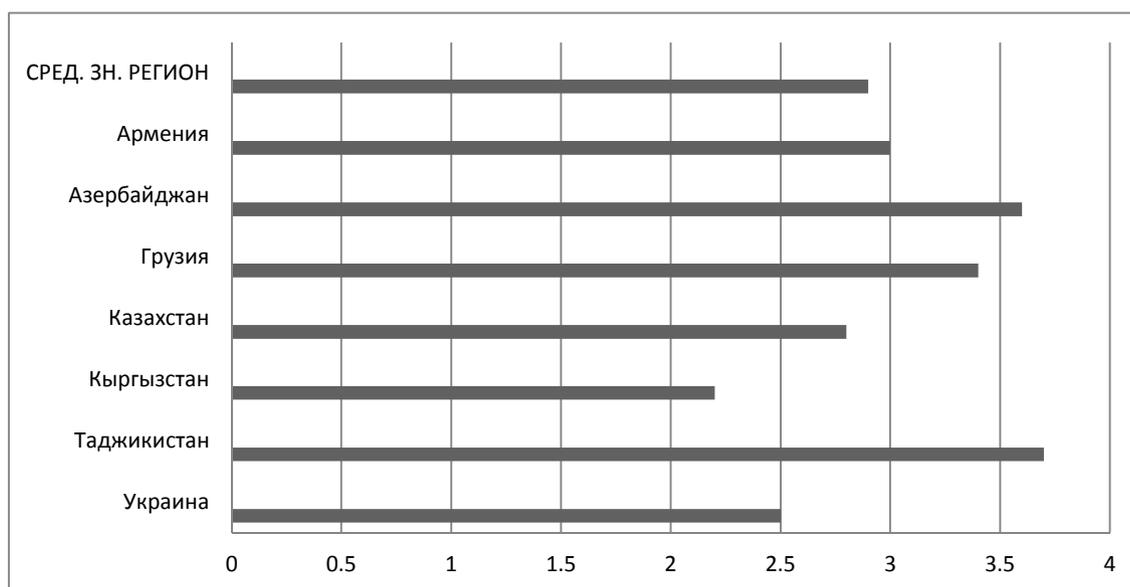
(Насколько легко для бизнеса в вашей стране получить информацию об изменениях в государственной политике и правовых актах, которые влияют на его работу? 1 = невозможно, 7 = очень легко)



Источник: составлено на основе Доклада о глобальной конкурентоспособности 2012/2013 Всемирного экономического форума (<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013>).

График 1.8. Фаворитизм в решениях государственных служащих

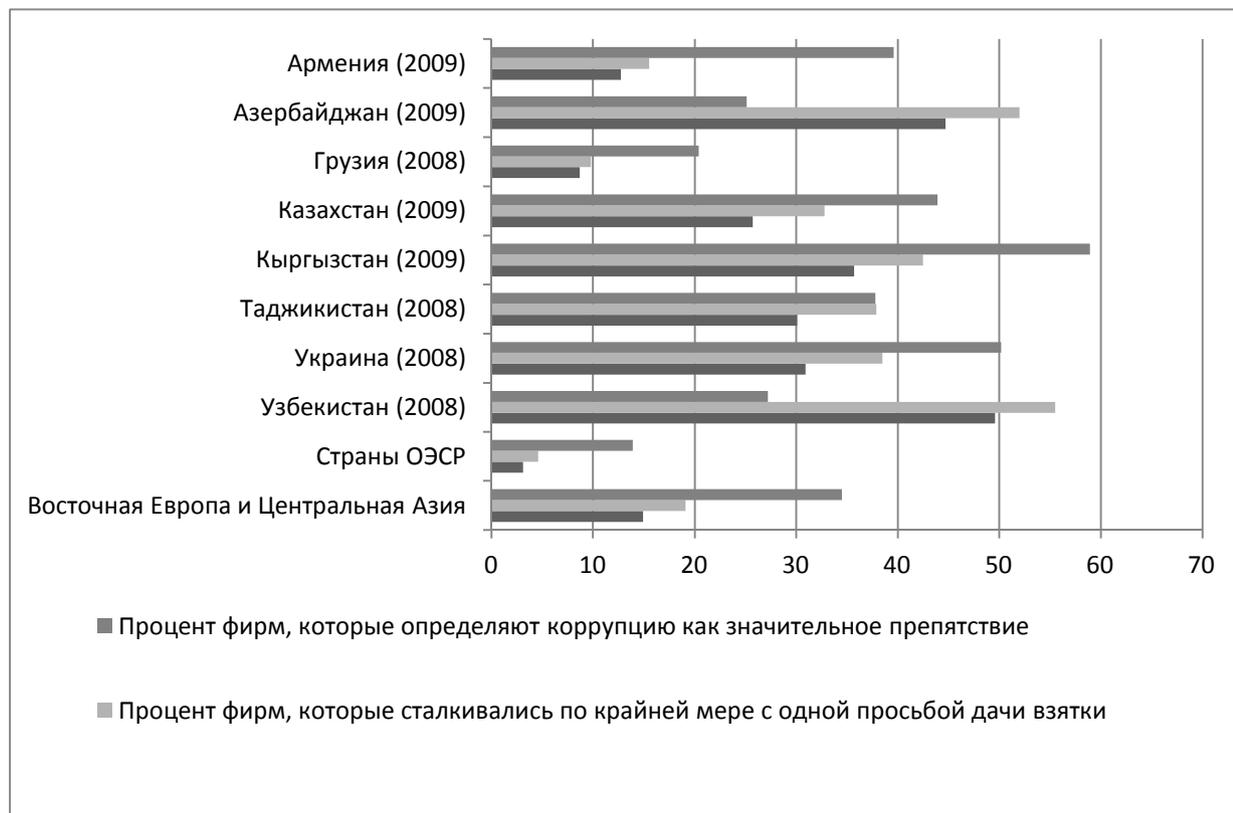
(В какой мере государственные служащие в вашей стране прибегают к фаворитизму в пользу компаний и лиц с контактами при принятии решений и присуждении контрактов? 1 = всегда прибегают к фаворитизму)



Источник: составлено на основе Доклада о глобальной конкурентоспособности 2012/2013 Всемирного экономического форума (<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013>).

Похожие результаты были получены и в ходе другого опроса, проведенного Всемирным банком среди частных компаний (см. график ниже).

График 1.9. Опрос фирм, Всемирный банк



Источник: составлено на основе данных Опроса предприятий Всемирного банка (<http://www.enterprisesurveys.org/Data>).

Участие стран региона в глобальных усилиях по борьбе с коррупцией

Страны региона принимают активное участие в общемировых усилиях по борьбе с коррупцией – прежде всего, в рамках присоединения к соответствующим международным договорам и их реализации. После окончания предыдущего раунда оценивания в рамках СПД (в 2007 г.), Грузия (в 2008 г.), Казахстан (2008 г.), Украина (2009 г.) и Узбекистан (2008 г.) присоединились к Конвенции ООН против коррупции (КООНПК), наряду с Эстонией (2010 г.) и Словенией (2008 г.) из числа стран Сети. Таким образом, сторонами КООНПК теперь являются все страны - участницы Сети и Стамбульского плана действий. Украина подлежала первому циклу Механизма обзора КООНПК во время первого года его осуществления, Азербайджан, Казахстан и Грузия – во время второго года, Армения – третьего, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан – четвертого года. Кроме того, все страны СПД будут выступать в роли стран, которые проводят обзор, во время первого цикла обзора.

Кроме того, в 2010 г. Украина присоединилась к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и к Дополнительному протоколу к ней, а

Грузия в 2008 г. ратифицировала Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

В приведенной ниже таблице содержатся сведения о статусе стран Сети и Стамбульского плана действий по отношению к соответствующим международным документам по борьбе с коррупцией. Все страны Сети и Стамбульского плана действий, входящие в Совет Европы, являются членами Группы стран против коррупции (ГРЕКО).

Таблица 1.4. Статус присоединения стран Сети и СПД к конвенциям ООН, Совета Европы и ОЭСР по борьбе с коррупцией (по состоянию на октябрь 2012 г.)

	КООНПК	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (CETS 173)	Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (CETS 174)	Дополнительный протокол к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (CETS 191)	Конвенция ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц при осуществлении международных деловых операций
<i>Страны Стамбульского плана действий</i>					
Армения	2007	2006	2005	2006	-
Азербайджан	2005	2004	2004	Подписан в октябре 2012	-
Грузия	2008	2008	2003	Не подписан	-
Казахстан	2008	-	-	-	-
Кыргызстан	2005	-	-	-	-
Таджикистан	2006	-	-	-	-
Украина	2009	2010	2006	2010	-
Узбекистан	2008	-	-	-	-
<i>Страны Сети по борьбе с коррупцией</i>					
Албания	2006	2002	2003	2005	-
Беларусь	2005	2008	2006	-	-
Босния и Герцеговина	2006	2002	2003	2012	-
Болгария	2006	2002	2003	2005	1999
Хорватия	2005	2002	2003	2005	-
Эстония	2010	2002	2003	Не подписан	2005
Латвия	2006	2002	2005	2006	-
Литва	2006	2002	2003	2012	-
БЮР Македония	2007	1999	2003	2006	-
Молдова	2007	2004	2004	2007	-
Черногория	2006	2006	2008	2008	-
Польша	2006	2003	2003	Подписан в 2011	2000
Румыния	2004	2002	2003	2005	-
Россия	2006	2007	Не подписана	Подписан в 2009	Апрель 2012
Сербия	2005	2003	2008	2008	-
Словения	2008	2002	2003	2005	2001
Туркменистан	2005	-	-	-	-

Примечание: если не указано иное, то год означает год вступления в силу конвенции в отношении страны.

Источник: составлено на основе данных веб-сайтов Бюро договоров Совета Европы (<http://conventions.coe.int>), УООНП (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>) и ОЭСР (<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecdantibriberyconvention.htm>).

Примечания

- 1 Последний выпуск этого доклада был опубликован в 2011 г. по материалам опроса, проведенного в 2010 г. Источник: <http://www.ebrd.com/pages/research/publications/special/transitionII.shtml>.
- 2 Под «неофициальными платежами» в докладе ЕБРР понимается процент опрошенных, которые утверждают, что такие люди как они обычно или часто должны делать неофициальные платежи или предоставлять подарки при взаимодействии с соответствующими государственными структурами.
- 3 Дорожная полиция; получение официальных документов; обращение в суд по гражданским делам; получение государственного начального или среднего образования; получение государственного профессионального образования; получение услуг государственной системы здравоохранения; получение пособия по безработице; получение других пособий по социальному обеспечению.
- 4 Источник: <http://www.freedomhouse.org/report-types/nations-transit>.
- 5 Доклад о глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Report) 2012/2013, Всемирный экономический форум, см. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013>. Узбекистан в этом докладе не рассматривается.

Глава 2

Антикоррупционная политика и институты в Восточной Европе и Центральной Азии

Глава 2 анализирует достижения стран Восточной Европы и Центральной Азии в разработке и реализации антикоррупционной политики. В главе подчеркивается, что заявления политических лидеров об их намерениях бороться с коррупцией во многих странах еще не подкреплены реальными действиями. Почти все страны приняли антикоррупционные стратегии и планы действий, но уровень их реализации невысок, и их воздействие на уровень коррупции не изучено. Необходимо использовать проведение исследований коррупции для разработки и мониторинга выполнения стратегий. В регионе существует множество инициатив с участием общественности, но реальное партнерство между правительствами и НПО при разработке, реализации и мониторинге антикоррупционных стратегий еще только предстоит создать. Во многих странах созданы советы или другие органы для координации стратегий, но необходимы дальнейшие усилия, чтобы обеспечить эффективность этих институций и их способность поддержать выполнение антикоррупционной политики на практике.

Выраженная политическая воля к борьбе с коррупцией

Наличие политической воли – ключевая предпосылка и необходимый отправной пункт для эффективной борьбы против коррупции. Как отмечалось в Итоговом отчете 2008 года, политические силы страны должны руководить программой противодействия коррупции. Опыт государств Стамбульского плана действий с того времени показывает, что политическая воля способствовала в некоторых случаях запуску важных антикоррупционных реформ, но в других – оставалась на уровне политических деклараций, не предусматривающих каких бы то ни было практических последствий.

Коррупция стала важной темой в политической повестке дня государств-участников Стамбульского плана действий, в особенности после ратификации ими Конвенции ООН против коррупции (на сегодняшний день все страны Стамбульского плана действий присоединились к Конвенции). Для политических лидеров всех государств - участников Стамбульского плана действий характерно подчеркивать в публичных выступлениях важность борьбы с коррупцией и серьезность порождаемой коррупцией угрозы. Зачастую политики у власти и различные политические силы включают проблему снижения объемов коррупции в число важнейших приоритетов. Осознание обществом необходимости бороться против коррупции растет, и заявления о готовности противодействовать коррупции звучат все чаще.

Так, например, в своем ежегодном послании в январе 2011 г. Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев указал, что в стране на постоянной основе ведется бескомпромиссная борьба с коррупцией¹. В Таджикистане Президент Рахмонов регулярно поднимает тему коррупции в своих публичных выступлениях. В послании к парламенту страны в апреле 2010 г. президент назвал предупреждение коррупции и борьбу с ней приоритетом политики страны в правовой сфере². В Узбекистане Президент Ислам Каримов и политические партии страны в различного рода официальных документах и публичных выступлениях поддерживают важность предотвращения коррупции, повышения прозрачности и надлежащего государственного управления³.

В январе 2010 г. новоизбранный Президент Украины Виктор Янукович в своей инаугурационной речи в парламенте страны подчеркнул, что Украина должна бороться с коррупцией⁴. Сходным образом, Президент Кыргызстана Алмазбек Атамбаев в своей инаугурационной речи в декабре 2011 г. объявил, что борьба с коррупцией остается второй по важности приоритетной задачей для нации после борьбы с организованной преступностью⁵.

Тема борьбы с коррупцией часто встречается в выступлениях Президента Грузии Михаила Саакашвили и представляет один из приоритетов политики страны⁶. Президент Армении Серж Саргсян в своем обращении в 2008 г. пообещал, что примет более суровые меры по борьбе с коррупцией и что необходимо «насаждать культуру предельной нетерпимости по отношению к коррупции». Относительно недавно Президент Азербайджана Ильхам Алиев дважды публично упомянул о своей позиции по вопросу коррупции: в ходе заседаний Кабинета Министров страны по итогам полугодия и года, которые транслировались в прямом эфире. Он также обратился к населению с призывом проявить активность в

предоставлении информации о коррупционной практике и обращаться с заявлениями в суд и правоохранительные органы⁷.

Кроме того, антикоррупционные реформы и меры по внедрению надлежащего государственного управления были включены в правительственные программы многих стран Стамбульского плана действий. В своей программе на период 2008-2012 гг. правительство Армении указало в качестве второй по важности приоритетной задачи развитие системы эффективного государственного и корпоративного управления, включая эффективную борьбу с коррупцией на постоянной основе⁸. В программе правительства Грузии на 2008-2012 гг. указывается, что «[г]ибкая и некоррупцированная система государственного управления, ориентированная на задачи и услуги, призвана обеспечить эффективное выполнение общественно-экономических задач. Реализация антикоррупционной стратегии и политика предупреждения коррупции путем устранения стимулов для нее, представляют собой способ дальнейшей консолидации беспрецедентного прогресса в борьбе с коррупцией»⁹.

В некоторых странах меры по борьбе с коррупцией включены в национальные программы развития и представляют собой наиболее важные шаги, которые эти страны планируют предпринять. Так, например, «Дорожная карта», или Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 г., содержит положения по борьбе с коррупцией и предусматривает меры по ее предупреждению¹⁰. Сходным образом, принятая Президентом Узбекистана Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране включает меры, способствующие борьбе с коррупцией¹¹.

Наконец, почти все партии власти и оппозиционные партии в своих предвыборных программах обещают бороться с коррупцией. Эта деятельность стала популярным лозунгом и темой предвыборных кампаний, и используется в особенности для критики правящих политических сил и обещаний покончить с коррупционной практикой находящихся у власти сил.

В нескольких странах Стамбульского плана действий положения о борьбе с коррупцией включены в обещающие политические реформы коалиционные соглашения. По завершении парламентских выборов в Армении в 2007 г. пять прошедших в парламент политических партий заключили коалиционное соглашение о том, что их приоритетом станет «всеобъемлющая и эффективная борьба с коррупцией при всемерном участии гражданского общества». В Украине парламентская коалиция «Стабильность и реформы» в 2010 г. утвердила в качестве своих целей усиление борьбы с коррупцией и неуклонное соблюдение законности, в особенности со стороны высокопоставленных должностных лиц, политиков, судей и руководства правоохранительных ведомств. Четыре политические партии, избранных в парламент Кыргызстана в декабре 2011 г., заключили коалиционное соглашение, в котором обещали объединить силы для бескомпромиссной борьбы с коррупцией и преступностью¹².

Несмотря на все позитивные проявления политической воли и приверженности политических сил задаче борьбы с коррупцией, опыт государств Стамбульского плана действий показывает, что в большинстве случаев наблюдается дефицит не слов, но подлинного политического лидерства и последовательных, целенаправленных усилий по борьбе с коррупцией. Ключевым вызовом остается выработка конкретных решений о том, как бороться с коррупцией, и их реализация

на практике. Следовательно, чтобы в полной мере оценить политику того или иного государства по борьбе с коррупцией, важно не просто рассматривать декларации политической воли, но и свидетельства наличия конкретных антикоррупционных реформ, их соответствующую реализацию, а также реальный прогресс, продемонстрированный в процессе их осуществления¹³. В будущем этим аспектам следует уделять больше внимания.

«Основным вызовом при изучении проявлений политической воли остается необходимость различать попытки реформ, которые намеренно поверхностны и разрабатываются только лишь для укрепления имиджа преследующих временные цели политических лидеров, от серьезных реформистских усилий, в основе которых реальная приверженность коренным, долгосрочным изменениям».

(Derick W. Brinkerhoff (2000), "Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts. An Analytic Framework", Public Administration and Development)

Во многих странах Стамбульского плана действий политическая воля воплотилась в некоторые реформы, в частности, в ратификацию Конвенции ООН против коррупции, наделение государственных институций функциями борьбы с коррупцией, принятие важного законодательства, необходимого для борьбы с коррупцией.

В Грузии сильное политическое лидерство в сочетании с эффективными реформами и наглядными действиями в сфере правоприменения позволили снизить уровень коррупции в целых секторах и значительно изменить восприятие коррупции. Несмотря на то, что еще немало предстоит сделать для борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти и реформирования государственного сектора, в целом можно согласиться, что сегодня уровень коррупции в Грузии значительно снизился¹⁴. «Ключевым фактором в борьбе с коррупцией в Грузии стала сильная и устойчивая политическая воля... Борьба с коррупцией была одновременно и целью, и инструментом модернизации экономики страны... сильная политическая воля, четкое видение, поддержанные гибкой стратегией, прагматизмом и ускоренной реализацией, привели к быстрым результатам»¹⁵. «Сочетание правоприменительных мер, увеличения финансирования многих государственных ведомств и снижения бюрократической волокиты привело в буквальном смысле слова к искоренению коррупции на нижних уровнях публичной администрации»¹⁶.

В отчете по мониторингу Казахстана в рамках Стамбульского плана действий отмечается, что уровень осознания руководством страны серьезности проблемы позволил осуществить за последнее время определенные важные реформы, нацеленные, в частности, на снижение уровня коррупции в стране.

Однако в большинстве вышеуказанных государств намерения бороться с коррупцией остались лишь на бумаге. В некоторых случаях причиной тому стал дефицит подлинной политической воли; в других – отсутствие политического лидерства, а в некоторых – текущие политические изменения. Как отмечается в отчете по Армении, «самой серьезной проблемой, по-прежнему препятствующей должному уровню реализации и мониторингу Плана действий на 2009-2012 гг., остается дефицит «собственности» правительства по отношению к нему»¹⁷.

Вставка 2.1. Коррупция в политической повестке дня стран ОЭСР

Борьба с коррупцией – предмет политических кампаний и в других регионах. В Чешской Республике партия социал-демократов пришла к власти в 1998 на предвыборных обещаниях развернуть антикоррупционную кампанию и покончить с коррупционной практикой предшествующего правительства. Придя к власти, правительство Милоша Земана начало проведение антикоррупционной кампании «Чистые руки», но результаты ее оказались скромными, а правительство само стало объектом критики за вскрывшиеся факты коррупции. Позднее, в 2010 г., при правительстве Премьер-министра Петра Нешаса, было подписано коалиционное соглашение, которое провозгласило такие цели, как прозрачность бюджетного процесса, верховенство права и борьба с коррупцией. В 2011 г. правительство страны приняло стратегию по борьбе с коррупцией и создало Антикоррупционный комитет*.

Однако недавно представители гражданского общества направили в адрес правительства открытое письмо, в котором критиковали его за невыполнение данного в этом соглашении обещания бороться с коррупцией.

В результате ряда коррупционных скандалов в высших эшелонах власти, возрастающего ощущения широкого распространения коррупции в политических кругах и анализа в рамках ГРЕКО финансирования политических партий федеральное правительство Австрии согласилось на реализацию так называемого «пакета прозрачности» для борьбы с коррупцией. Этот пакет включает реформирование различных областей национального законодательства в целях повышения прозрачности в политической сфере. Федеральный канцлер Австрии указал, что это станет свидетельством зрелости граждан страны и их готовности стать «примером для Европы».

* Положение о Антикоррупционном комитете при Правительстве, утверждено Постановлением Правительства № 618 от 17 августа 2011 г., www.vlada.cz.

Антикоррупционные стратегии и планы действий

Около 10 лет назад антикоррупционные стратегии и планы действий стали привычным явлением для стран Восточной Европы и Средней Азии, а также других регионов, где, как считается, коррупция стала широко распространенным явлением, пронизывающим все слои общества и охватывающим политическую сферу. Сегодня, как указывается в ст. 5 Конвенции ООН против коррупции, общепризнанным международным стандартом стала практика «разработки или продолжения реализации эффективной, скоординированной политики противодействия коррупции, способствующей участию общества и отражающей принципы верховенства права, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, добропорядочности, прозрачности и подотчетности».

Действительно, продекларировав политическую волю к борьбе с коррупцией, важно приступить к разработке комплекса мер по борьбе с ней и в этих общих рамках общими усилиями реализовывать практические меры. В этом смысле антикоррупционные программы стран Стамбульского плана действий доказали то, что они являются полезным инструментом. В антикоррупционной стратегии Грузии отмечается, что она «в значительной степени увеличивает эффективность борьбы с коррупцией»¹⁸. В Казахстане «стратегия подтверждает политические обязательства государственных органов Республики Казахстан в части проведения ориентированной на результат антикоррупционной политики»¹⁹.

Как отмечается в Итоговом отчете 2008 года, «необходимо обеспечить высокое качество новых стратегий и обратить особое внимание на подготовку планов действий, необходимых для принятия эффективных и конкретных мер по реализации стратегий».²⁰

В настоящее время все страны Стамбульского плана действий приступили к реализации второго, – а большинство – и третьего – поколения антикоррупционных стратегий и планов действий. Только Узбекистан, присоединившийся к Стамбульскому плану действий по борьбе с коррупцией в 2010 г., приступил к работе над национальной антикоррупционной программой в 2008 г., но она к настоящему времени остается незавершенной. Первым национальным антикоррупционным политическим документом, вероятно, стала разработанная Украиной Концепция по борьбе с коррупцией на период 1998-2005 гг. Затем в 2001 г. президент Казахстана утвердил Государственную программу по борьбе с коррупцией. В то же время, например, в Грузии «первые попытки по борьбе с коррупцией реализовывались вне единых рамок политики и в отсутствие специализированного антикоррупционного органа. Первая антикоррупционная стратегия была разработана в 2005-2006 гг. В 2008 г. Президент создал Межведомственный координационный совет по борьбе с коррупцией и поставил перед ним задачу разработать новую антикоррупционную стратегию и план действий (оба документа были утверждены в 2010 г.)»²¹. В Узбекистане на настоящем этапе антикоррупционные меры реализуются без сведения их в явной форме в единый документ государственной политики²². За последнее время Украина утвердила новую стратегию по борьбе с коррупцией в 2011 г., а Азербайджан – в сентябре 2012 г.

По сравнению с первыми антикоррупционными стратегиями десятилетней давности, с формальной точки зрения, документы национальной политики по борьбе с коррупцией в указанных странах улучшились. В настоящее время все национальные антикоррупционные стратегии и планы действий стран Стамбульского плана действий – это законодательно оформленные и обязательные к исполнению документы, утвержденные исполнительной властью на самом высоком уровне: постановлением правительства или указом президента. Ни одна из этих стратегий не утверждена парламентом страны, как это наблюдалось, например, в Литве или Хорватии. С технической точки зрения, разработанные на раннем этапе стратегии носили более общий характер, упор в них делался, в основном, на внесение изменений в законодательство, а ожидаемые результаты и механизмы их реализации были определены менее четко. Сегодняшние антикоррупционные документы сравнительно более всеобъемлющи и более четко структурированы. Как показали отчеты по второму раунду мониторинга реализации Стамбульского плана действий, эти документы формально включают многие из ранее рекомендованных указанным странам элементов, такие как участие неправительственных и бизнес-организаций; анализ предшествующих попыток борьбы с коррупцией; анализ специфики коррупции в данной стране; постановка четких целей; разработка плана действий/механизма реализации с четкими и адекватными инструментами измерения, временные рамки, показатели реализации, ответственные органы и источники финансирования; механизмы мониторинга и отчетности и т. п.

Таблица 2.1. Стратегии и планы действий по борьбе с коррупцией в странах СПД, принятые в 2008 – 2012 гг.¹

Страна	Стратегии и планы действий по борьбе с коррупцией	Год принятия	Источник
Армения	Стратегия по борьбе с коррупцией на период 2009 – 2012 гг. и План действий по ее реализации, www.qov.am/en/anticorruption	2009	Решение Правительства № 1272 от 8 октября 2009 г.
Азербайджан	- Национальная стратегия по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией, План действий по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией на период 2007-2011 гг.	2007	Указ Президента от 28 июля 2007 г.
	- Национальный план действий в рамках Инициативы “Открытое правительство” и Национальный план действий по борьбе с коррупцией	2012	Указ Президента от 5 сентября 2012 г.
Грузия	Стратегия Грузии по борьбе с коррупцией; национальный план действий по реализации Стратегии по борьбе с коррупцией на период 2010-2013 гг., www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=649	2010	Указы Президента № 376 от 3 июня 2010 г. и № 735 от 14 сентября 2010 г.
Казахстан	Секторальная программа по борьбе с коррупцией в Республике Казахстан на период 2011-2015 гг.; План действий по ее реализации, www.finpol.kz/rus/pr2011-2015_rus/	2011	Постановление Правительства № 308 от 31 марта 2011 г.
Кыргызская Республика	Национальная стратегия по борьбе с коррупцией	2012	Указ Президента № 26 от 2 февраля 2012 г.
Таджикистан	Стратегия по борьбе с коррупцией на период 2008 – 2012 гг.; Матрица мер по реализации Стратегии, www.anticorruption.tj В 2012 г. создана рабочая группа по разработке новой стратегии по борьбе с коррупцией на период 2013 – 2020 гг.	2008	Постановление Правительства № 34 от 26 января 2008 г.
Украина	Национальная стратегия по борьбе с коррупцией на период 2011 -2015 гг.; Государственная программа по предупреждению и борьбе с коррупцией на период 2011 – 2015 гг.	2011	Указ Президента № 1001 от 21 октября 2011 г., Постановление Кабинета Министров № 1240 от 28 ноября 2011 г.

1. Об антикоррупционных стратегиях и планах действий в 2003 – 2007 гг. см. Таблицу 1 в ОЭСР (2008), Стамбульский план действий: Достижения и проблемы, с. 27-28, www.oecd.org.

Источник: Информация, предоставленная правительствами, отчеты по мониторингу в рамках СПД и исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

Вставка 2.2. Примеры документов антикоррупционной политики в других странах Сети

Албания

- Межотраслевая стратегия по предупреждению и борьбе с коррупцией и за прозрачную систему управления на период 2008-2013 гг., утверждена Советом Министров в 2008 г.
- Интегрированные планы действий, разработанные министерствами во исполнение Стратегии, утвержденной Межминистерской рабочей группой

Хорватия

- Парламент Хорватии утвердил Антикоррупционную стратегию (2008 г.).
- Правительство разработало План действий в рамках стратегии (2008 г.)

- Комитет по мониторингу реализации антикоррупционных мер принимает решение пересмотреть План действий.

- Правительство утверждает пересмотренный План действий и Стратегию (2010 г.)

Румыния

- Разработана Национальная стратегия по борьбе с коррупцией на период 2012-2015 гг.
- Разработан Национальный план действий по реализации Национальной стратегии по борьбе с коррупцией на период 2012-2015 г.
- Инвентаризация профилактических мер в части борьбы с коррупцией и индикаторов оценки деятельности в этом направлении

См. все документы по адресу www.just.ro.

Латвия

- Стратегия по предотвращению и борьбе с коррупцией на 2009-2013 гг., принятая Кабинетом Министров
- Программа по предотвращению и борьбе с коррупцией на 2009-2013 гг., принятая Кабинетом Министров

См. все документы по адресу www.knab.gov.lv.

Литва

- Национальная программа по борьбе с коррупцией на 2011-2014 гг., утверждена парламентом
- Реализация Программы организована правительством страны совместно со Специальной службой расследований. Реализация Программы совместно координируется Межведомственной комиссией и Специальной службой расследований. Эти органы также контролируют реализацию Плана действий по Программе.

Россия

- Национальная стратегия противодействия коррупции, утверждённая Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г.
- Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы

Сербия

- Национальная антикоррупционная стратегия, принятая в 2005 г. (доступна на сербском языке по адресу acas.rs)
- План действий по реализации Стратегии, принятый в 2006 году

Черногория

- Стратегия борьбы с коррупцией и организованной преступностью на период 2010-2014 годов
- Обновленный план действий по реализации Стратегии борьбы с коррупцией и организованной преступностью в 2010-2012 годах

Эстония

- Правительством страны утверждена Стратегия по борьбе с коррупцией на период 2008-2012 гг. Доступно по адресу www.korruptsioon.ee.
- Реализация Стратегии координируется Министерством юстиции страны. При необходимости Стратегия может обновляться, по крайней мере, ежегодно.

Источник: Информация, предоставленная правительствами, отчеты по мониторингу в рамках СПД и исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

Вовлечение ключевых действующих лиц

Сегодня общепризнанным стал факт, что для обеспечения эффективности борьбы с коррупцией важно выстраивать широкую коалицию с привлечением в нее всех возможных ключевых действующих лиц. В этой связи важно разработать и реализовывать антикоррупционную стратегию таким образом, чтобы в этой деятельности принимали участие все заинтересованные стороны, включая – с самого начала работы – и государственные учреждения, ответственные за это направление деятельности, и органы, которые подвержены повышенному риску коррупции, включая их руководство. Нужно также привлекать к этой деятельности и прочих ключевых действующих лиц – гражданское общество, научное и бизнес-сообщества, а также доноров²³. На практике же страны Стамбульского плана действий реализуют эту задачу в ограниченном и зачастую формальном виде. Стратегии по борьбе с коррупцией порой утверждаются на самом высоком уровне, но реализуются должностными лицами среднего уровня, а поддержка их работе со стороны их начальников и политического руководства часто носит ограниченный характер.

Участие гражданского общества

Как отмечается в отчетах второго раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий, гражданское общество Украины, Грузии и Таджикистана принимало сравнительно незначительное участие в подготовке программ по борьбе с коррупцией: некоторые предложения НПО были учтены в процессе работы, но сами программы были подготовлены правительством. В Армении участие в работе над расширением сферы действия стратегии по борьбе с коррупцией принимали НПО и зарубежные партнеры, однако подготовленные предложения так и не были впоследствии реализованы, в следствие чего отдельные меры (например, участие НПО в советах при государственных ведомствах, присуждение им грантов для проведения антикоррупционного мониторинга и привлечение их к анализу реализации стратегии, разработке рекомендаций по уменьшению уровня коррупции и т.д.) остались на бумаге. В Азербайджане в процессе подготовки новой антикоррупционной стратегии власти за последнее время провели два круглых стола с участием представителей гражданского общества, и их предложения вместе с предложениями соответствующих государственных ведомств легли в основу предварительного проекта указанной стратегии²⁴. В Кыргызстане же Совет обороны разработал новую Государственную стратегию по антикоррупционной политике без участия представителей гражданского общества²⁵.

Анализ коррупционных рисков

Далее, для разработки действенной стратегии по борьбе с коррупцией важно располагать аналитикой хорошего качества касательно коррупционных рисков и проблем, а также результатами анализа предыдущих усилий по борьбе с коррупцией. Помимо учета независимых исследований, государственные учреждения “должны анализировать коррупционные риски в своих институциях и предлагать антикоррупционные меры по их преодолению, которые должны стать компонентами национальной стратегии”²⁶. Однако на практике власти редко

прибегают к использованию результатов независимых исследований. В отчете Стамбульского плана действий по Казахстану отмечается, что в этой связи определенную озабоченность вызывает Программа по борьбе с коррупцией на период 2011-2015 гг. и это “может указывать на формальный подход к планированию антикоррупционных мер, ставящий целью формальную реализацию определенных мер без учета четко определенных целей антикоррупционной политики”²⁷. Разработанная Таджикистаном Стратегия по борьбе с коррупцией на период 2008-2012 гг. также не содержит анализа уровня коррупции в отдельных взятых сегментах государственного сектора и не определяет коррупционные риски в привязке к распространенности коррупции в каждом из указанных сегментов.

Определение целей и мер

В том, что касается целей и мер, предусмотренных антикоррупционными стратегиями стран Стамбульского плана действий, они, как представляется, покрывают все существенные области борьбы с коррупцией, а именно: ее предупреждение, установление уголовной ответственности и ее применение, а также участие общественности, повышение уровня ее информированности и меры образовательного характера. Во многих случаях меры по реализации указанных стратегий сформулированы четче и более точно, чем в прежних программах. Так, например, в отчете Стамбульского плана действий по Таджикистану отмечается, что национальная стратегия этого государства, как представляется, затрагивает все существенные измерения борьбы с коррупцией и Матрица реализации стратегии также охватывает значительное число направлений государственного регулирования на общенациональном и местном уровнях. Отчет Стамбульского плана действий по Азербайджану приходит к заключению, что национальная стратегия этого государства представляет собой сбалансированный подход, обеспечивающий использование мер предупреждения и наказания. Антикоррупционная стратегия Армении на период 2009 – 2012 гг. и план действий по ее реализации являются в достаточной мере комплексными документами с точки зрения формулирования политики и разъяснения проблем и планируемых к реализации мер. В то же время для успешной реализации национальной антикоррупционной стратегии очень важно действительное соответствие целей и мер задаче борьбы с коррупцией в государстве. Важно также открыто оценивать степень адекватности предлагаемых к реализации различного рода целей и действий ключевым вызовам и реальным причинам коррупции, а также их эффективность с точки зрения обеспечения максимального воздействия на коррупцию.

Распространение антикоррупционных стратегий

Надлежащим образом организованное распространение антикоррупционных стратегий и планов действий позволяет третьим сторонам быть в курсе относительно намерений правительства в данной области и демонстрировать прогресс в сфере антикоррупционных реформ. Формально антикоррупционные документы стран Стамбульского плана действий появляются в публичном доступе в тот момент, когда публикуется в официальном вестнике; они также могут быть размещены на веб-сайтах компетентных государственных органов, а порой они представляются общественности на специально организуемых для этой цели семинарах. В то же время широкая общественность на практике зачастую не информирована о реформистских программах по борьбе с коррупцией. В ходе

рабочих поездок в страны Стамбульского плана действий в рамках второго раунда мониторинга и встреч с организациями и частными лицами выяснилось, что они зачастую не были осведомлены об антикоррупционных программах или степени их реализации. Так, в отчете по Таджикистану отмечается, что «следует продолжать и интенсифицировать усилия по распространению информации о Стратегии с использованием более эффективных методов». Очевидно, что в и других государствах можно было бы сделать многое для того, чтобы повысить информированность населения о мерах по борьбе с коррупцией и их реализации.

Мониторинг деятельности по борьбе с коррупцией

С точки зрения создания эффективных механизмов мониторинга реализации антикоррупционных стратегий и измерения прогресса в сфере антикоррупционных реформ и эффекта от реализации стратегий, страны - участницы Стамбульского плана действий достигли немногого. Как указывалось на семинаре Сети ОЭСР в Вильнюсе в 2011 году, страны Сети располагают определенным арсеналом механизмов формальной отчетности в части антикоррупционных стратегий, причем наборы этих мер достаточно схожи друг с другом. В то же время отмечается отсутствие механизма оценки того, как эти меры способствовали достижению заявленных в антикоррупционных стратегиях целей, и их влияния на уровень коррупции²⁸.

В этом смысле хорошим примером стала Грузия, где в 2012 г. Антикоррупционный совет утвердил Инструмент мониторинга реализации плана действий по борьбе с коррупцией. Этот инструмент был подготовлен в партнерстве с 14 государственными органами, которые ответственны за реализацию антикоррупционного плана действий. Он включает: мероприятия, которые должны быть осуществлены согласно Плану действий, индикаторы реализации, ответственные органы, партнерские организации, риски, временные рамки для реализации и мониторинга. Инструмент мониторинга делает возможным проведение комплексного анализа реализации различных антикоррупционных мер с учетом соответствующих факторов. Инструмент также способствует отслеживанию прогресса в реализации в любой момент времени и определению мероприятий, которые требуют дополнительных усилий²⁹.

Антикоррупционные стратегии Эстонии и Румынии располагают достаточно хорошо разработанными механизмами реализации и мониторинга, включая конкретный набор индикаторов в последней стране, которые могут также быть взяты на вооружение другими странами Сети³⁰. Азербайджан применяет передовую практику альтернативного мониторинга реализации антикоррупционной стратегии силами НПО; результаты этого альтернативного мониторинга и соответствующие рекомендации НПО были использованы в процессе ежегодной оценки Комиссией деятельности по этому направлению. Правительство Румынии регулярно заказывает проведение независимой оценки результатов реализации предыдущих антикоррупционных стратегий и публикует соответствующие заключения и оценки³¹.

В Казахстане были подготовлены несколько годовых отчетов и сборников аналитической информации по реализации программы в период 2006-2010 гг. Эти документы содержат общую информацию о реализации программы и отдельных ее мер с отметками о степени их реализации. Помимо этого, был подготовлен более подробный отчет для Администрации Президента страны. Мониторинговый отчет

по Казахстану содержит заключение о том, что для обеспечения значимости подобного рода материалов следует также готовить отчет о предпринятых мерах, анализировать динамику качественных и количественных индикаторов и описывать, как изменяется ситуация с коррупцией в стране в результате реализации указанной программы, а также прослеживать преемственность ее с предыдущими реформами. В Таджикистане задача подготовки и представления в правительство подробных годовых отчетов – часть полномочий Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. С 2011 г. это Агентство осуществляет мониторинг прогресса различных органов власти, включая, например, Министерства здравоохранения и Министерства образования страны, в реализации национальной антикоррупционной стратегии³². В Азербайджане задача по сбору и анализу информации от различных ответственных учреждений и подготовке дважды в год доклада Президенту страны доверена Комиссии по борьбе с коррупцией. Параллельно Кабинет Министров ежегодно готовит доклад по этому вопросу для парламента страны. Все эти доклады и отчеты публикуются в СМИ.

Финансирование реализации антикоррупционных стратегий

Как позитивную тенденцию можно рассматривать тот факт, что антикоррупционные программы большинства стран Стамбульского плана действий содержат ссылки или прямо предусматривают необходимые финансовые ресурсы, включая источники финансирования и общий его объем. В программах Азербайджана, Армении, Украины и Казахстана есть целый раздел, посвященный вопросам финансирования, а в планах действий финансирование приводится в отдельной графе. В этом смысле хорошим примером является подготовленная Казахстаном новая программа по борьбе с коррупцией, которая содержит целый раздел, посвященный финансированию. В нем приводится общий объем финансирования на пятилетний период с разбивкой по годам и подробной информацией об источниках финансирования. Однако зачастую такого рода информация носит достаточно общий характер: например, встречаются упоминания о «государственном бюджете» или «финансировании за счет средств доноров». Представляется, что необходимо все таки предоставлять конкретные цифры ассигнований из бюджета по каждой из антикоррупционных мер.

Реализация антикоррупционных мер

Надлежащая реализация антикоррупционных стратегий и планов действий все еще является проблемной в большинстве стран Стамбульского плана действий по разным причинам. В некоторых случаях это объясняется недостаточным лидерством или поддержкой со стороны правительства, неадекватной поддержкой секретариата или недостаточным уровнем координации соответствующих действий. Так, например, в Армении существенной проблемой остается отсутствие комплексного подхода к реализации стратегии, сильного лидера или поддержки со стороны постоянно действующего Секретариата, а национальная Стратегия по борьбе с коррупцией на период 2009 – 2012 гг. и План действий остались на бумаге³³. В отчете по Украине отмечается, что фактическая ценность Плана действий на 2011-2015 гг., таким образом, будет зависеть от качества его последующей реализации³⁴. Со времени утверждения Стратегии по борьбе с коррупцией на период 2009-2012 гг. и Плана действий Кыргызстана были реализованы лишь несколько отдельных мер, что объясняется политическими пертурбациями 2010 г. В Украине новое правительство не стало продолжать работу

по реализации утвержденной в 2006 г. Концепции преодоления коррупции в стране «На пути к добропорядочности» и в 2010 г. разработало вместо нее новую, «собственную» стратегию по борьбе с коррупцией, которую и реализует в настоящее время. В других же случаях причиной отсутствия прогресса в данном направлении стал дефицит политической поддержки и ресурсов, а порой - умений и ресурсов для реализации определенных мер. Это касается, например, требования к должностным лицам декларировать свое имущество, внедрения соответствующей процедуры урегулирования конфликта интересов или надлежащей и независимой деятельности правоохранительных органов.

Это приводит к общему впечатлению о низкой эффективности такой политики. Кроме того, в некоторых случаях, когда страны стали более успешными в противодействии коррупции, тяжело однозначно заявить, что это случилось благодаря действенной антикоррупционной стратегии. В некоторых странах антикоррупционные стратегии по сути не превратились в основополагающие рамки процесса борьбы с коррупцией, а антикоррупционная реформа остается более гибким понятием.

Опросы и исследования в сфере коррупции

Исследования, опросы общественного мнения, социологические исследования, статистические данные о коррупции могут стать очень ценными инструментами сбора более точной информации о масштабах коррупции в отдельно взятой стране, понимания того, как она воздействует на различного рода государственные институты и какие требуются меры по ее предупреждению. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией поддерживает исследования в области коррупции и использование их результатов при разработке и анализе антикоррупционных стратегий и планов действий. Итоговый отчет 2008 года призвал к дополнительным усилиям для укрепления аналитической основы антикоррупционной работы.

Отчеты второго раунда мониторинга Стамбульского плана действий показывают, что в странах СПД накоплен значительный объем исследовательских материалов по различным аспектам феномена коррупции, включая полезные регулярно проводимые опросы, которые показывают тенденции развития конкретных аспектов коррупции, а также независимые экспертные исследования, которые содержат рекомендации по борьбе с ней. Эта информация, однако, не была в достаточной степени использована правительствами указанных стран в процессе разработки механизмов оценки мер по борьбе с коррупцией. Кроме того, исследования и опросы – очень дорогостоящие мероприятия для некоторых стран, которые зачастую испытывают дефицит финансирования, в особенности для тех, на которых сказался экономический кризис. Правительства этих стран зачастую ссылаются на Индекс восприятия коррупции ТИ или Индикаторы государственного управления Всемирного Банка и уделяют значительно меньше внимания результатам регулярно проводимых национальных опросов, показывающих тенденции коррупции и оценку обществом мер по борьбе с ней. Постоянной проблемой является то, что многие опросы по вопросам коррупции, проводимые в государствах Стамбульского плана действий, не предаются гласности, так что оценка их фактической значимости и актуальности, а также того, как правительства используют их результаты в своей повседневной практике, остается затруднительной.

Страны Стамбульского плана действий накопили различного рода опыт по вопросу исследований в сфере коррупции. Если сравнивать сегодняшнее положение дел в этой области с ситуацией, наблюдавшейся в период проведения первого раунда мониторинга, становится очевидным, что правительства этих стран в большей степени, чем прежде, информированы о пользе антикоррупционных исследований. Соответствующие антикоррупционные документы содержат большее число ссылок на национальные и международные отчеты. В большинстве случаев антикоррупционные опросы и исследования реализовывались силами зарубежных партнеров и НПО, однако в некоторых случаях в качестве заказчика или инициатора их проведения выступали правительства. Так, например, Правительство Азербайджана выделяло гранты НПО на проведение подобного рода исследований, а Правительство Казахстана в период 2008-2010 гг. профинансировало проведение государственными органами 11 социологических исследований по коррупционным тенденциям в стране.

Интересный подход продемонстрировала Армения, где спонсируемый Агентством по международному развитию США проект по борьбе с коррупцией (*МААС Activity*) заказал проведение регулярных комплексных опросов домохозяйств и предприятий по проблемам коррупции. Всего за период 2008-2010 гг. были проведены три подобных опроса. В 2009 г. был проведен опрос частных предприятий, результаты которого были опубликованы в 2010 г. Опросы домохозяйств преследовали цель проследить изменения в восприятии населением коррупции, опыт индивидуумов в этой сфере, модели общественного и индивидуального поведения в отношении коррупции, уровень доверия общества к государственным институтам. Опрос предприятий позволил собрать полезные данные о восприятии коррупции 400 компаниями страны³⁵.

Украина сообщила, что в сотрудничестве с ОБСЕ была разработана и апробирована методика измерения уровня коррупции в стране; ожидается, что эта методика будет применяться на ежегодной основе для измерения уровня коррупции в Украине³⁶. Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью Казахстана совместно с Комиссией по борьбе с коррупцией при Президенте страны и с учетом мнений заинтересованных органов власти и при участии «Трансперенси Казахстан» разработало систему оценки уровня коррупции в органах власти.

В Украине в период с 2007 по 2009 г. были проведены несколько опросов, которые финансировались проектами Агентства по международному развитию США, Корпорации «Вызовы тысячелетия» или Совета Европы и ЕС. Так, например, совместный проект Совета Европы и ЕС заказал проведение опросов по такой проблематике, как тенденции коррупции, коррупция в сфере высшего образования и судебной системе, а также опросы о работе таможни и выдаче разрешений на строительство и землепользование, лоббировании, конфликте интересов, финансировании политических партий и иммунитетах. Затем в 2009 г. Министерство юстиции страны поручило нескольким НПО и академическим учреждениям подготовить серию опросов общественного мнения по проблемам коррупции, коррупциогенным рискам в системе государственных административных услуг, контрольно-надзорных органах, а также в рамках гражданских, административных и уголовных процедур. Как сообщалось, полученные в ходе опросов данные были использованы при разработке действующей национальной стратегии по борьбе с коррупцией³⁷. Действительно, при определении основных причин коррупции в Украине антикоррупционная

стратегия на период 2011 – 2015 гг. ссылается на результаты исследований, что следует признать положительным моментом.

В Азербайджане Сеть информации и сотрудничества неправительственных организаций по борьбе с коррупцией провела опрос по проблемам коррупции, результаты которого были приняты во внимание в процессе разработки национальной стратегии на период 2007-2011 гг. и плана действий. В 2011 г. эта Сеть НПО совместно с Фондом конституционных исследований и Советом по государственной поддержке НПО при Президенте страны реализовала исследовательский проект «Состояние коррупции в стране», результаты которого были размещены в Интернете³⁸. Правительство страны также оказывало финансовую поддержку реализуемым НПО проектам по организации и проведению опросов и исследований по проблемам коррупции.

В Грузии местные НПО, в частности, «Transparency International Грузия», реализовали ряд исследований в области борьбы с коррупцией³⁹. В 2009 г. по запросу Правительства страны Совет Европы в рамках проекта GEPAC провел тендер по отбору организации для проведения двух опросов по проблемам коррупции и качества оказания государственных услуг, по итогам которого победителем была признана организация «Georgian Opinion Research Business International», которая и реализовала данный проект. Правительство также заказало исследование с использованием вопросов, которые задаются во время опросов Европейской Комиссии «Евробарометр» в странах-членах ЕС. В рамках проекта Международной финансовой корпорации «Налоговое упрощение в Грузии» были проведены два опроса о восприятии бизнесом коррупции и таможенных процедур в Грузии.

Противоположная ситуация отмечалась в Кыргызстане, где в ходе второго раунда мониторинга реализации Стамбульского плана действий весной 2012 г. компетентные органы не привели фактов проведения конкретных исследований по вопросам коррупции. Таджикистан провел полномасштабный социологический опрос по коррупционным тенденциям в государственном секторе, который затронул деятельность всех центральных и местных органов власти, только в 2011 г. Опрос был проведен силами Центра стратегических исследований при Президенте Таджикистана в сотрудничестве с ОБСЕ⁴⁰.

С 2008 г. ряд антикоррупционных исследований также был реализован в Узбекистане. Эту работу возглавил созданный Правительством исследовательский центр «Общественное мнение». Как сообщается, опросы общественного мнения проводились по проблемам уровня и тенденций в сфере коррупции, коррупциогенных факторов и отношения населения к антикоррупционным усилиям правительства.

Таблица 2.2. Примеры опросов по проблемам коррупции в странах Стамбульского плана действий, 2008 – 2012 гг.

Страна	Опрос
Армения	<p><i>Опрос домохозяйств по проблемам коррупции</i> 2008 – 2010 гг.</p> <p><i>Опрос предприятий по проблемам коррупции</i> АМР США, проект МААС, Кавказский центр исследовательских ресурсов, 2010 г. Доступно по адресу www.crrc.am.</p> <p><i>Мониторинг системы государственных закупок Армении в 2008-2009 гг.</i> Антикоррупционный центр Transparency International, 2010 г. Доступно по адресу http://transparency.am/publications.php (только на армянском языке).</p>
Азербайджан	<p><i>Опрос по причинам, тенденциям и уровням коррупции</i> Сеть по информированию и сотрудничеству антикоррупционных НПО, 2010 г.</p> <p>Исследовательский проект <i>“Состояние коррупции в стране”</i> Сеть по информированию и сотрудничеству антикоррупционных НПО, Фонд конституционных исследований и Совет по государственной поддержке НПО при Президенте Республики Азербайджан, 2010 г. Доступно по адресу anticorrupt.net.az.</p>
Грузия	<p><i>Восприятие коррупции в Грузии. Опрос должностных лиц.</i> <i>Восприятие коррупции в Грузии. Опрос широкой общественности.</i> Грузинский центр исследований общественного мнения Business International-Gallup International, в рамках проекта Совета Европы <i>“Поддержка стратегии по борьбе с коррупцией в Грузии”</i>. Доступно по адресу www.coe.int. <i>“Евробарометр” 2012</i>, см. www.justice.gov.ge</p>
Казахстан	<p><i>Диагностика коррупции в Министерстве юстиции Республики Казахстан</i> Министерство юстиции, 2010 г.</p> <p><i>Коррупция в Министерстве финансов Республики Казахстан</i> Министерство финансов, 2010 г.</p>
Таджикистан	<p><i>Социологический обзор по восприятию и отношению к коррупции и борьбе против коррупции в таджикском обществе</i> Центр стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан, при поддержке Бюро ОБСЕ в Таджикистане, 2011 г.</p>
Украина	<p><i>Исследование «Коррупция в Украине: восприятие и реалии»</i> Харьковский институт прикладных и гуманитарных исследований, 2010 – 2011 гг. Результаты исследования обнародованы в ежегодном отчете о мерах по предотвращению и противодействию коррупции, доступном на сайте Министерства юстиции, http://minjust.gov.ua/21885.</p>
Узбекистан	<p><i>Исследования “Общественное мнение о коррупции”, “Граждане о коррупции”, “Узбекистан: общественное мнение о коррупции, взяточничестве и вымогательстве”</i> Исследовательский центр <i>“Общественное мнение”</i>, 2010 – 2011 гг.</p>

Источник: Информация, предоставленная правительствами, отчеты по мониторингу в рамках СПД и исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

Участие общественности в борьбе с коррупцией

“Если по преимуществу коррумпированная система не способна к самоисправлению, ключевую роль призваны играть внешние факторы. Во всех странах Вышеградской группы практику коррупции вскрывали ведущие собственные расследования журналисты, веб-сайты и блоги, так что коррумпированная клика оказывалась не в состоянии утаивать от общественности случаи коррупции.”*

* (Трансперенси Интернешнл, *Коррупционные риски в странах Вышеградской группы*, 2012 г., www.transparency.hu)

Усилия по борьбе с коррупцией оказываются гораздо более эффективными, если в них принимает участие широкая общественность. Именно поэтому одним из обязательных требований Конвенции ООН против коррупции (ст. 13) стало наличие мер по стимулированию участия общественности в деятельности по борьбе с коррупцией.

Стамбульский план по борьбе с коррупцией также предусматривает стимулирование деятельности правительств по расширению участия НПО, научного сообщества, профсоюзов, СМИ и других групп гражданского общества в развитии, реализации и оценке антикоррупционной политики и ее отдельных мер. Как отмечалось в отчете о ходе реализации Стамбульского плана действий за 2008 г., ключевой задачей для участвующих в нем государств остается движение от достаточно формального участия гражданского общества к полноценному диалогу по указанной проблематике, к включению НПО в более регулярную и практически ориентированную работу и обеспечению их участия на основе принципов прозрачности и конкуренции⁴¹.

В ходе второго раунда мониторинга реализации Стамбульского плана действий стало очевидным, что в его странах наблюдается постоянный рост численности активных организаций гражданского общества, включенных в деятельность по борьбе с коррупцией. Самыми активными из них стали местные отделения Transparency International, которые уже в течение десятилетия ведут работу в Азербайджане, Грузии, Казахстане и Кыргызстане. Помимо этого, с 2010 г. возобновила свою работу контактная группа ТИ в Украине. В то же время следует отметить, что Transparency International еще не представлена в Узбекистане и Таджикистане. Существуют и другие НПО, активно работающие в сфере борьбы с коррупцией: достаточно упомянуть, например, «Партнерство Фонда «Евразия» или Центр свободы информации в Армении, Исследовательский центр «Санж» в Казахстане, Ассоциацию молодых юристов в Грузии или Общественный фонд «Правовая клиника-Адилет» в Кыргызстане. В Азербайджане функционирует Сеть по информированию и сотрудничеству антикоррупционных НПО, объединяющая более 20 организаций, включая Трансперенси Азербайджан, Фонд по борьбе с коррупцией, Ассоциацию молодых юристов Азербайджана и др. Схожая структура есть и в Кыргызстане – Совет бизнеса против коррупции. Программы по борьбе с коррупцией многих НПО и организаций гражданского общества реализуются на средства доноров, но есть и свидетельства поддержки их деятельности со стороны государства.

В странах Стамбульского плана действий НПО зачастую вовлечены в деятельность координационных советов по разработке антикоррупционной политики, создаваемых при них рабочих групп или в деятельность общественных советов при органах власти. Так, в Грузии Transparency International -Грузия, Ассоциация молодых юристов Грузии, Американская ассоциация адвокатов,

грузинское отделение Института «Открытое общество», Коалиция за европейскую Грузию и НПО «Институт свободы» являются постоянными членами Межведомственного координационного совета по борьбе с коррупцией; в Украине местное отделение Transparency International – «Творческое объединение ТОРО» до последнего времени был членом Национального антикоррупционного комитета, а Transparency International Армения является постоянным членом Комиссии по мониторингу реализации антикоррупционной стратегии Армении. В Таджикистане планируется кооптирование представителей профсоюзов, СМИ, ассоциаций молодежи и бизнеса в недавно созданный Антикоррупционный совет. В Азербайджане НПО не входят в состав Комиссии по борьбе с коррупцией, но принимают участие в деятельности созданных при ней рабочих групп. В Украине при ранее существовавшей государственной структуре по борьбе с коррупцией – Правительственном Уполномоченном - работал Совет, в состав которого входили представители 36 НПО. В Казахстане общественные советы созданы при различных ведомствах, включая созданный в 2009 г. Государственный совет по вопросам борьбы с коррупцией.

В некоторых случаях сами НПО расценивают свое участие в подобного рода деятельности как попытку правительства продемонстрировать работу «для галочки». Не случайно в Украине представитель НПО в августе 2012 г. вышел из состава Национального антикоррупционного комитета, поскольку рекомендации НПО систематически не учитывались комитетом. После этого, в октябре 2012 г. на основании рекомендаций отчетов о мониторинге международных организаций, состав Комитета был изменен, чтобы не менее 1/5 его членов были представителями гражданского общества; однако, это новое положение пока что не было воплощено в жизнь. Задачей последующих этапов мониторинга должна стать оценка того, до какой степени организациям гражданского общества на самом деле предоставлена роль в поддержке деятельности правительства по борьбе с коррупцией.

Страны Стамбульского плана действий все больше вовлекают организации гражданского общества и научного сообщества в разработку и анализ антикоррупционной политики. Так, например, власти Азербайджана в 2012 г. организовали проведение круглых столов с участием представителей гражданского общества для разработки новой стратегии по борьбе с коррупцией; представители гражданского общества также участвовали в анализе предыдущей стратегии. В Узбекистане различные НПО, в частности относящиеся к академическому сообществу, участвовали в разработке антикоррупционной программы. В Грузии участие НПО в разработке антикоррупционной политики в 2010 г. было ограниченным (по мнению правительства Грузии это объяснялось тем, что стратегия разрабатывалась в летнее время). Как отмечалось в отчете Transparency International Грузия в ноябре 2010 г., «вовлеченность гражданского общества в планирование государственной политики по-прежнему демонстрирует ограниченное влияние. ... Если говорить конкретно об участии организаций гражданского общества в борьбе с коррупцией..., несколько предложенных ими существенных рекомендаций приняты во внимание не были, и организации гражданского общества не привлекались к написанию стратегии, но лишь к анализу ее заключительного варианта»⁴².

Новая стратегия по борьбе с коррупцией в Кыргызстане была разработана в 2010 г. без привлечения ряда государственных ведомств или гражданского общества, хотя в тексте стратегии отмечается, что последнее должно быть

вовлечено в оценку тенденций в сфере коррупции. Стратегия по борьбе с коррупцией на период 2009-2012 гг. и План действий Армении включают раздел «Поддержка гражданским обществом борьбы с коррупцией». Посвященный анализу и мониторингу раздел предусматривает оценку влияния гражданского общества, включая проведение открытых конкурсов на проведение коллективных мониторинговых опросов относительно стратегии. К сожалению, это направление деятельности осталось нереализованным, за исключением двух подготовленных на донорские средства мониторинговых отчетов.

Национальная программа по борьбе с коррупцией Украины на период 2011-2015 гг. предусматривает участие в ее реализации организаций гражданского общества, научных учреждений; кроме того, гражданское общество должно также привлекаться к мониторингу деятельности в указанной сфере⁴³. Согласно комментариям украинского правительства, для реализации этих положений было предпринято ряд мер, в том числе: в 2012 г. Министерство юстиции провело две консультации с общественностью по вопросам реализации антикоррупционной стратегии и плана действий; в 2011 году Секретариат Кабинета Министров, при донорской поддержке совместно с Проектом развития парламента (Parliamentary Development Project) и Министерством юстиции, провел 5 региональных семинаров на тему общественной антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов, а в 2012 году Министерство юстиции, при поддержке регионального офиса ПРООН, провело еще один семинар на эту тему.

Интересный опыт продемонстрировал Азербайджан: в 2008 г. несколько НПО, включая Лигу защиты трудовых прав, Союз молодых юристов, Ассоциацию евразийских юристов, Конфедерацию юристов Азербайджана, воспользовались поддержкой доноров для проведения альтернативного мониторинга реализации национальной антикоррупционной стратегии. Организаторы мониторинга объединили усилия с Комиссией по борьбе с коррупцией, и результаты этой работы, включая соответствующие рекомендации от НПО, были переданы в Комиссию и учтены в ее последующей деятельности.

Во многих странах гражданское общество очень активно в повышении уровня информированности о коррупции. Например, в Армении организации гражданского общества более активно, чем правительство, работают по указанному направлению, включая обеспечение доступа к информации. В Азербайджане программа предоставления грантов НПО позволила группам представителей гражданского общества вести работу по повышению уровня информированности населения по указанной проблеме (см. следующий раздел).

Значительный вклад НПО в борьбу с коррупцией должен обеспечиваться за счет проведения независимых исследований, как отмечалось ранее. НПО и научное сообщество стран Стамбульского плана действий проводят исследования и опросы в области коррупционных тенденций, состояния коррупции в отдельных секторах, законодательства о борьбе с коррупцией и т.д. Правда, за исключением Азербайджана и Украины (см. выше), свидетельства о том, что правительство использует результаты подобных опросов, крайне скудны. В этой связи следует развивать практику привлечения правительством НПО к проведению периодических исследований тенденций в сфере коррупции.

Хотя участие гражданского общества в борьбе с коррупцией и возрастает, реальное воздействие его на реформы в данной сфере, как представляется, остается ограниченным. Примеры, когда гражданское общество и государство становятся

подлинными партнерами в рамках общенациональной коалиции по борьбе с коррупцией, единичны, если вообще наблюдаются. Многие правительства с трудом ищут пути вовлечения гражданского общества в этот процесс. Гражданское общество, в свою очередь, сталкивается с проблемой устойчивого развития, и его усилия сравнительно менее заметны. В отдельных случаях возникает вопрос о том, насколько на самом деле независимы некоторые борющиеся с коррупцией неправительственные организации, так как зачастую у их истоков стоят бывшие государственные чиновники. В других случаях непонятно, какими критериями руководствуется правительство при выборе НПО для участия в государственных антикоррупционных инициативах, и насколько прозрачен и инклюзивен этот процесс. Проблема прозрачности процедур отбора НПО для участия в органах и деятельности по борьбе с коррупцией могла бы стать предметом дальнейшего изучения.

Повышение информированности и образовательные инициативы в сфере борьбы с коррупцией

Одна из причин того, почему так трудно бороться с коррупцией, кроется в том, что зачастую люди мирятся с этим явлением и у них не хватает инструментов противостоять коррупции в повседневности или же им недостает знаний о собственных правах и государственных услугах. Кроме того, общепризнанным фактом является то, что борьба с коррупцией эффективна, если сочетает применение профилактических, репрессивных и образовательных мер.

Таким образом, согласно статье 13 Конвенции ООН против коррупции, правительствам необходимо повышать информированность граждан о существовании коррупции, ее причинах и серьезности тех угроз, которые она несет в себе, путем информирования и общественного просвещения, в частности, в школах и вузах. В Итоговом отчете 2008 года о ходе реализации Стамбульского плана действий отмечается, что усилия этих стран в данной области фрагментарны и необходима комплексная кампания. В отчете также указывалось, что деятельность по повышению уровня информированности и образовательные инициативы должны включать проведение практических семинаров для конкретных целевых групп, а не просто общую информацию о коррупции или правовых основах антикоррупционной деятельности⁴⁴.

Как отмечалось в отчетах о втором раунде мониторинга в рамках Стамбульского плана действий, правительства и гражданское общество стран СПД предприняли многие меры по повышению информированности о коррупции, зачастую при поддержке доноров и международных организаций. Предпринимаемые правительствами в этом направлении усилия похвальны, поскольку требуют значительных ресурсов. Однако деятельность эта остается в значительной степени слишком общей по характеру - как с точки зрения аудитории, так и ее наполнения. Зачастую она не предполагает предоставления достаточно практической информации о том, как предупреждать коррупцию, отстаивать свои права, как взаимодействовать с государственными органами и т.п. Кроме того, правительства должны обеспечивать наличие большего объема информации о своей деятельности в сфере борьбы с коррупцией для гражданского общества и широкой общественности. Лишь немногие направления этой деятельности основываются на долгосрочном планировании или ориентированы на конкретную целевую

аудиторию (за исключением тех из них, которые предназначены для школьников или студенчества).

Другим до сих пор практически неохваченным сектором остается бизнес-сообщество. Еще один вызов, выявленный в ходе второго раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий, - это дефицит специалистов по антикоррупционному обучению и информированию, а также с опытом работы в сфере борьбы с коррупцией. Правительствам указанных стран было рекомендовано далее привлекать НПО к работе по повышению информированности населения о коррупции. В этом смысле могут оказаться полезными приведенные в настоящем отчете примеры. Имеющиеся данные не являются убедительным свидетельством того, что информационно-образовательная деятельность способствует формированию общественного мнения и определенного отношения общества к коррупции. В этой связи рекомендуется периодически осуществлять мониторинг и оценку эффективности мер по повышению информированности и программ по обучению общественности в сфере борьбы с коррупцией.

Как показал второй раунд мониторинга, с 2008 г. страны Стамбульского плана действий решали упомянутую задачу по-разному и с разной степенью успеха. В целом, число реализуемых государством проектов по повышению информированности и образовательных инициатив выросло. В частности, в Азербайджане, Казахстане и Узбекистане, как сообщается, реализуемые правительствами проекты и инициативы стали более целенаправленными, а в других государствах деятельность по повышению информированности и образовательных инициатив реализуется гражданским обществом при поддержке международных организаций и доноров.

В Казахстане в 2010 г. государственные органы осуществили широкомасштабную информационно-образовательную акцию «Твое «НЕТ КОРРУПЦИИ!» имеет значение!», целью которой стало обучение тому, как сообщать о фактах коррупции. Другая общенациональная кампания – «Начни с себя» – включала опубликование деклараций о доходах руководства всех государственных органов. Многие акции по повышению информированности общества реализуются в рамках национальной стратегии по борьбе с коррупцией и финансируются за счет средств государственного бюджета; ответственность за реализацию большинства этих акций возложена на Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовую полицию).

В 2007 г. Азербайджан реализовал программу по выделению грантов НПО для осуществления ими проектов по повышению информированности и образовательных инициатив, связанных с национальной стратегией по борьбе с коррупцией. В 2009 г. Государственный совет по поддержке НПО выделил финансирование нескольким неправительственным организациям для осуществления мер по информированию населения в различных регионах страны. Сотрудники прокуратуры и следственных органов регулярно выступают в СМИ с отчетами о деятельности по борьбе с коррупцией; антикоррупционные буклеты и флаеры, а также брошюры о результатах борьбы с коррупцией распространяются в госучреждениях, местных органах исполнительной власти, НПО, СМИ и университетах.

Ряд мероприятий по повышению информированности и просвещению был реализован в 2011 г. в Узбекистане. Прокуратура и другие государственные органы сообщили о впечатляющем объеме деятельности по повышению

информированности, в которой были задействованы такие каналы, как СМИ, конференции и семинары. Так, в частности, Генеральная прокуратура страны в 2011 г. организовала и провела серию семинаров по вопросам борьбы с коррупцией и разработала особый модуль для лекций на тему международных антикоррупционных документов, главным образом, Конвенции ООН против коррупции, а также мер по реализации антикоррупционных инициатив внутри страны и правовую основу в этой области. Подобного рода семинары проводились в Министерстве образования, Государственной таможенной службе, Государственном комитете по собственности, Государственном налоговом комитете и прочих ведомствах. Многие из указанных мероприятий были организованы и проведены в сотрудничестве с ОБСЕ и региональным офисом ООН в Центральной Азии.

В Таджикистане также наблюдается рост числа мероприятий и инициатив в области обучения борьбе с коррупцией и повышения информированности под эгидой Агентства государственного финансового контроля и борьбы с коррупцией и - в меньших масштабах - других министерств и ведомств. Деятельность по указанным направлениям заключается, главным образом, в публичных выступлениях, интервью и статьях в СМИ, распространении промо-материалов. Таджикистан сообщает о значительном количестве статей в печатных СМИ, телепередач и публикаций в сети Интернет на указанные темы в период второго раунда мониторинга.

В Грузии во время проведения второго раунда мониторинга СПД не было предоставлено никакой информации о деятельности или тренинговых инициативах правительства по указанным направлениям для широкой общественности, НПО, бизнес-ассоциаций и другой заинтересованной аудитории. Однако, согласно комментариям правительства к этому отчету, мероприятия по повышению антикоррупционной информированности и общественному просвещению были включены в национальную антикоррупционную стратегию; информация об антикоррупционной политике и соответствующих органах Грузии доступна на веб-сайте Министерства юстиции, в том числе информация о Национальной антикоррупционной стратегии и Плана действий, отчеты об их реализации, протоколы заседаний Антикоррупционного совета⁴⁵. Кроме того, представители прокуратуры проводят пресс-конференции, посвященные резонансным уголовным коррупционным делам; представители секретариата Антикоррупционного совета проводят встречи со студентами и организуют публичные мероприятия, в частности для информирования о результатах антикоррупционных исследований.

В Армении высокую активность, в отличие от правительства страны, в повышении уровня информированности в сфере борьбы с коррупцией проявляет гражданское общество. С 2008 г. организации гражданского общества при финансовой поддержке доноров реализовали значительное количество инициатив в данной сфере. В период с 2008 по 2010 гг. финансируемый АМР США проект «МААС Activity» в партнерстве с местными НПО организовал семь антикоррупционных форумов, целью которых стало повышение информированности о коррупции, обсуждение проблем в этой сфере и мер по борьбе с ней. «МААС Activity» профинансировал издание руководства по антикоррупционному обучению для учителей; была основана сеть центров содействия и защиты, одной из целей которой стало стимулирование информирования о фактах коррупции.

В Кыргызстане в период с 2008 г. правительством сделано совсем не много в области повышения информированности о борьбе с коррупцией. Разрозненные попытки проведения образовательных мероприятий – заслуга доноров или общественности. Примеры действий в этой сфере – методическое руководство по борьбе с коррупцией для средней школы и руководство для сотрудников таможни. В 2010-2011 гг. более 25 тыс. копий этих брошюр были распространены в рамках реализованного Анतिकоррупционным советом бизнеса проекта «Содействие государственным институтам в борьбе с коррупцией». В Таджикистане при поддержке ПРООН был опубликован и распространен среди сотрудников правоохранительных органов и других заинтересованных групп свод законодательства по борьбе с коррупцией.

Общей тенденцией для стран Стамбульского плана действий стало доведение информации о коррупции до учащихся школ и университетов. Так, например, в Таджикистане в 2009 г. министром образования страны была утверждена антикоррупционная программа для университетов, и в период 2009-2010 гг. ряд пилотных проектов был реализован в таджикских вузах. Конечная цель состояла во внедрении этой программы во всех вузах страны. В Азербайджане Министерство образования разработало обучающие антикоррупционные модули и обеспечило обучение всех принимаемых на работу новых чиновников; Информационная сеть антикоррупционных НПО проводила обучающие занятия в школах страны в рамках программы «Молодежь говорит «нет» коррупции».

В Узбекистане в рамках курса лекций по вопросам права во всех юридических вузах страны и ряде средних школ затрагиваются вопросы борьбы с коррупцией. Прокуратура совместно с ПРООН и Министерством юстиции организовала проведение обучающих мероприятий в 70 вузах страны. В Армении представители прокуратуры также проводили занятия в 8 школах г. Еревана и был опубликован учебник по данной тематике. Интересен опыт Кыргызстана: Министерство науки и образования страны организовало очень практическую программу для конкретной целевой аудитории. Программа стартовала с оценки коррупциогенных рисков в сфере образования, причем высшее образование было признано наиболее подверженным коррупции. Далее были предприняты усилия по повышению уровня информированности в части процедуры формирования бюджета образовательных учреждений и распространена информация о запрете на сбор денежных и иных средств в государственных организациях. Министерство также создало «Горячую линию» по приему жалоб и сообщений о фактах коррупции и сбора на регулярной основе данных об общественном восприятии коррупции в этой сфере.

Институты по предупреждению коррупции и координации антикоррупционной политики

В соответствии со статьей 6 Конвенции ООН против коррупции, каждое государство обеспечивает наличие органа или органов, осуществляющих предупреждение коррупции, включая осуществление надзора и координации проведения антикоррупционной политики. Такой орган или органы должны выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния и располагать необходимыми материальными ресурсами.

В Итоговом отчете 2008 года о реализации Стамбульского плана действий⁴⁶ отмечалось, что в странах Стамбульского плана действий были созданы органы, уполномоченные разрабатывать политику по борьбе с коррупцией и осуществлять

мониторинг ее реализации. В период с 2004 г. в Армении и Азербайджане в качестве такого органа действовали антикоррупционные комиссии; в Грузии, Украине, Таджикистане и Казахстане в этой роли функционировали ведомства, включая правоохранительные органы или органы национальной безопасности. Единственным государством, создавшим Национальное агентство по борьбе с коррупцией, ответственное и за антикоррупционную политику, и за предупреждение коррупции, стал в 2007 г. Кыргызстан. Авторы отчета 2008 г. пришли к выводу, что, несмотря на наличие в указанных странах многочисленных органов, они не делали в достаточной мере упор в своей деятельности на практические меры.

С 2008 г. в большинстве государств Стамбульского плана действий наблюдается эволюция институциональных основ координации антикоррупционной политики и предупреждения коррупции. Исключением стали Армения, Азербайджан и Казахстан, где изменений в данной области не произошло (см. таблицу ниже). В результате политических изменений в Кыргызстане в 2010 г. правительство распустило Национальное агентство по борьбе с коррупцией без передачи его функций какому-либо иному органу и в 2011 г. создало новый антикоррупционный орган – Антикоррупционную службу Государственного комитета национальной безопасности. В период проведения второго раунда мониторинга эта Служба еще не функционировала, и, как представляется, в ее функции не входит предупреждение коррупции и разработка антикоррупционной политики.

Множество изменений наблюдалось и в Украине: в период с 2008 по 2011 гг. в стране существовали два ведомства с обязанностями в данной сфере – Правительственный уполномоченный и Бюро по вопросам антикоррупционной политики. В 2010 г. новоизбранный Президент страны создал Национальный антикоррупционный комитет. В настоящее время у властей есть намерения создать специализированный орган, ответственный за политику по борьбе с коррупцией.⁴⁷ Кроме того, в стране в течение ряда лет также обсуждается вопрос о создании нового многофункционального агентства по борьбе с коррупцией, наделенного, среди прочих, функцией по ее предупреждению. Наконец, в двух странах были созданы новые антикоррупционные советы: в Грузии в 2008 г. и в Таджикистане в 2010 г.

В Армении реализация антикоррупционной политики государства в настоящее время обеспечивается Антикоррупционным советом и Комиссией по мониторингу реализации стратегии по борьбе с коррупцией – двумя органами по разработке соответствующей политики, основной формой работы которых являются заседания. Вместе с тем по-прежнему существует необходимость в секретариате, который осуществлял бы поддержку их деятельности в текущем режиме. В Азербайджане центральными органами координации деятельности различных институций, задействованных в реализации стратегии по борьбе с коррупцией, остаются Кабинет Министров и Комиссия по борьбе с коррупцией, причем последняя читается хорошо структурированным действующим органом с постоянным секретариатом.

В Грузии задачи разработки национальной политики по борьбе с коррупцией и мониторинга ее реализации возложены на Межведомственный координационный совет по борьбе с коррупцией, председателем которого является министр юстиции. Текущая деятельность Совета поддерживается секретариатом, который расположен

в Министерстве юстиции (Аналитический департамент). В мониторинговом отчете отмечалась, однако, необходимость усиления аналитического и организационного компонентов секретариата и обеспечения соответствующих ресурсов⁴⁸. Для исполнения этой рекомендации в последующем Аналитический департамент Министерства юстиции был расширен, в сентябре 2010 года в нем был создан отдел развития стратегической политики и был набран новый персонал. Сейчас департамент состоит из 9 сотрудников, включая начальника департамента, который является секретарем Антикоррупционного совета.

В Таджикистане Совет по борьбе с коррупцией был создан в 2010 г. Цель его деятельности, по состоянию на 2011 г., заключалась в надзоре за процессом разработки и реализации антикоррупционных мер. В Украине разработка политики по борьбе с коррупцией и мониторинг ее реализации с 2010 г. является задачей Национального антикоррупционного комитета – совещательного органа, главой которого является Президент страны. Функции секретариата этого органа исполняет Аппарат Совета национальной безопасности и обороны Украины. Основным органом, ответственным за реализацию национальной программы по борьбе с коррупцией, и временным органом, отвечающим за политику в данной сфере, является Министерство юстиции. В декабре 2011 г. Министерством юстиции был разработан проект закона об органе, ответственном за антикоррупционную политику⁴⁹.

В отдельных странах центром борьбы против коррупции становятся правоохранительные органы или органы национальной безопасности. Их независимость и подотчетность, а также способность уделять внимание превентивным мерам, могут вызывать озабоченность. В Казахстане органом, ответственным за координацию разработки и реализации антикоррупционной политики, является Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (Финансовая полиция). В Таджикистане ключевым участником процесса разработки и координации антикоррупционной политики стало Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, и как представляется, оно сохранит за собой эту роль и в будущем (будучи ответственным за разработку новой стратегии по борьбе с коррупцией на период 2013-2020 гг.⁵⁰). В Узбекистане и Кыргызстане центром борьбы против коррупции стала Генеральная прокуратура. В 2012 г. в Кыргызстане Совет обороны (возглавляемый Президентом) разработал Государственную стратегию антикоррупционной политики и проект Закона о борьбе с коррупцией, а также предложения по внесению изменений в действующее законодательство⁵¹. Наконец, Аппарат Национального совета безопасности и обороны Украины одновременно исполняет функцию секретариата Национального антикоррупционного комитета, а также ранее отвечал за антикоррупционную политику.

В Кыргызстане уполномоченный орган, ответственный за политику по борьбе с коррупцией, как того требует Конвенция ООН против коррупции, отсутствовал вплоть до февраля 2012 г. На практике, правда, до некоторой степени роль координатора антикоррупционной деятельности взяли на себя Совет обороны страны и Генеральная прокуратура, но какое ведомство отвечало за собственно политику по борьбе с коррупцией, оставалось неясным⁵², и новая стратегия по борьбе с коррупцией 2012 г. не содержит указаний на то, кто координирует ее реализацию. В Узбекистане задача разработки антикоррупционной политики и координации ее реализации входит в компетенцию различного рода ведомств (Президента, Парламента, Кабинета Министров и других государственных органов

на национальном и местном уровнях), а в текущем режиме поддержку антикоррупционной деятельности обеспечивает Департамент по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией при Генеральной прокуратуре страны. Именно поэтому эксперты рекомендовали разработать более адекватный механизм разработки и реализации антикоррупционной программы⁵³.

Как указывалось выше, общей для всех государств-участников Стамбульского плана действий тенденцией стало создание на высоком уровне советов по борьбе с коррупцией как консультативных, часто непостоянных, органов. С одной стороны, это позволяет затрагивать вопросы борьбы с коррупцией на самом высоком уровне и инициировать соответствующие реформы⁵⁴. В некоторых случаях, как, например, в Грузии или Азербайджане, эти советы, как отмечалось, являются полноценными и функционирующими органами. С другой же стороны, во многих из указанных стран, например, в Украине или Армении заседания таких советов проходят нерегулярно, и оценить их деятельность представляется затруднительным. Очевидно также, что в долгосрочной перспективе успешными такие советы могут быть признаны, только если политическое руководство этих стран действительно предпримет конкретные меры по борьбе с коррупцией. Кроме того, эти советы не могут функционировать должным образом без соответствующей текущей организационной поддержки.

В равной степени важно обеспечить разноплановый и сбалансированный состав подобного рода координирующих органов, включая представителей органов всех ветвей власти, а также гражданское общество, включая НПО, научное сообщество, бизнес-ассоциации и другие ключевые заинтересованные стороны. Однако в процессе мониторинга реализации Стамбульского плана действий в этой связи отмечалась негативная тенденция, а именно ограниченное или формальное участие гражданского общества. В некоторых странах Стамбульского плана действий, как, например, в Грузии или Таджикистане, постоянными членами советов по борьбе с коррупцией являются одна или более организаций гражданского общества, в то время как в прочих странах они принимают участие в деятельности рабочих групп. В отдельных странах организации гражданского общества вышли из состава советов по борьбе с коррупцией, критикуя их за «декоративность» статуса или бесполезность (как это случилось, например, в Украине и Армении⁵⁵). В будущем гражданское общество, научное и бизнес-сообщества могут играть более значительную роль и быть более активно вовлеченными в антикоррупционные реформы, в частности, в деятельность по мониторингу реализации антикоррупционной работы правительства.

Важным также представляется обеспечение для государственных органов по антикоррупционной политике и предупреждению коррупции уровня независимости, который позволит им эффективно реализовывать соответствующие функции. Они также должны быть свободны от ненадлежащего влияния, как того требует статья 6 Конвенции ООН против коррупции. Поэтому следует соблюдать сбалансированность состава советов по борьбе с коррупцией, включая в них представителей различных ветвей власти и других ключевых действующих лиц. Важным также является обеспечение независимости правоохранительных антикоррупционных органов. В этом смысле хороший пример – система сдержек и противовесов, разработанная в наиболее известном ведомстве по борьбе с коррупцией, - Независимой комиссии по борьбе с коррупцией Гонконга⁵⁶.

Вставка 2.3. Органы и функции по предупреждению коррупции согласно Конвенции ООН против коррупции

Конвенция ООН требует наличия органа или органов, наделенных конкретными функциями по предотвращению коррупции. Это может быть: отдельный специализированный превентивный орган; антикоррупционный орган, функции которого сочетают деятельность по предупреждению коррупции и правоохранительную деятельность; либо указанные функции могут быть распределены между существующими органами, сфера ответственности которых может прямо не указывать на «коррупцию». Согласно Конвенции также обязательным является разработка мер и политики для предотвращения коррупции. Среди предусмотренных Конвенцией обязательных меры по предупреждению коррупции:

- разработка, надзора и координации реализации антикоррупционной политики;
- меры по повышению добропорядочности и прозрачности в публичном секторе;
- установление надлежащих процедур государственных закупок;
- содействие прозрачности и подотчетности в сфере управления публичными финансами;
- содействие добропорядочности в судебной системе;
- предотвращение коррупции в частном секторе;
- вовлечение гражданского общества в осуществление антикоррупционных усилий;
- распространение информации о коррупции.

Источник: Конвенция ООН против коррупции.

Если в большинстве стран Стамбульского плана действий функции разработки, надзора и координации реализации антикоррупционной политики стали частью мандата какого-либо одного конкретного ведомства, когда речь заходит о прочих функциях по предупреждению коррупции, четко определить ответственное ведомство удастся далеко не всегда. В Азербайджане задача координации действий правительства с гражданским обществом и зарубежными партнерами, проведение аналитической работы, сбор деклараций об имуществе должностных лиц – миссия Комиссии по борьбе с коррупцией. Агентству по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции) в Казахстане поручено вовлечение гражданского общества в работу по борьбе с коррупцией, информированию населения и реализации образовательных антикоррупционных инициатив. В Таджикистане ответственным за деятельность по предупреждению коррупции, включая повышение уровня информированности общества, образовательные антикоррупционные инициативы, проверку законопроектов на коррупциогенность, проведение отраслевых опросов по проблемам коррупции и привлечение гражданского общества к этой работе, является Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. В отдельных государствах Стамбульского плана действий ведомствам, ответственным за систему государственной службы, приданы и некоторые функции по предупреждению коррупции: это относится, например, к Бюро государственной службы в Грузии, Агентству государственной службы Казахстана или Национальному агентству государственной службы (бывшее Главное управление государственной службы) в Украине.

Таблица 2.3. Специализированные органы по антикоррупционной политике и предупреждению коррупции в странах СПД (по состоянию на август 2012 г.)

Страна	Институт	Описание
Армения	Антикоррупционный совет, с 2004 г.	<p>Функции:</p> <ul style="list-style-type: none"> - координация реализации антикоррупционной стратегии; - разработка антикоррупционных планов действия для государственных органов; - меры по реализации стратегии, международные обязательства; - обсуждение рекомендаций, представляемых Комиссией по мониторингу реализации антикоррупционной стратегии. <p>Состав:</p> <p>Премьер-министр (председатель); вице-глава Национального собрания, руководитель Контрольной палаты, руководитель секретариата Правительства, Министр юстиции, советник Президента, глава Контрольного управления при Президенте, Генеральный прокурор, президент Центрального Банка, председатель Государственного комитета по защите экономической конкуренции.</p> <p>Режим работы: заседания проходят дважды в триместр.</p> <p>Наличие постоянного секретариата: нет</p>
	Комиссия по мониторингу реализации антикоррупционной стратегии, с 2004 г.	<p>Функции:</p> <ul style="list-style-type: none"> - мониторинг реализации антикоррупционной стратегии и ведомственных антикоррупционных программ ; - изучение передовой практики в сфере борьбы с коррупцией и разработка рекомендаций; - мониторинг выполнения обязательств страны по международным соглашениям и соответствующих рекомендаций; - экспертный анализ нормативных актов и рекомендаций. <p>Состав:</p> <p>Помощник Президента (председатель); сотрудники аппарата Правительства, члены Парламента, представители отдельных неправительственных организаций.</p> <p>Режим работы: заседания и деятельность в рабочих группах</p> <p>Наличие постоянного секретариата: нет</p>
Азербайджан	Комиссия по борьбе с коррупцией, с 2004 г.	<p>Функции:</p> <ul style="list-style-type: none"> - разработка, координация реализации и оценка антикоррупционной политики; - координация деятельности с гражданским обществом и зарубежными партнерами; - аналитическая поддержка; - предложения в законодательной и регуляторной сфере в части борьбы с коррупцией; - сбор деклараций об имуществе должностных лиц (предусмотрено законом «О борьбе с коррупцией») <p>Состав:</p> <p>Коллегиальный орган из 15 членов, из которых 5 назначаются Президентом, 5 – Парламентом, а оставшиеся 5 – Конституционным Судом; в настоящее время председатель – глава Администрации Президента</p> <p>Режим работы: заседания и деятельность в рабочих группах</p> <p>Постоянный секретариат находится в Администрации Президента (3 чел.)</p>
Грузия	Межведомственный совет по борьбе с коррупцией, с 2008 г.	<p>Функции:</p> <ul style="list-style-type: none"> - координация антикоррупционной деятельности в стране; - разработка стратегии и плана действий по борьбе с коррупцией; - реализация стратегии и плана действий по борьбе с коррупцией;

Страна	Институт	Описание
		<p>- реализация рекомендаций международных организаций;</p> <p>- законодательная деятельность и подготовка рекомендаций.</p> <p>Состав:</p> <p>Министр юстиции (председатель); заместитель министра финансов (заместитель председателя); глава Канцелярии Правительства; председатель Контрольной палаты Грузии; первый заместитель министра юстиции; первый заместитель министра иностранных дел; председатель и первый заместитель председателя Комитета по правовым вопросам Парламента; заместитель председателя Верховного Суда; руководитель Бюро государственной службы; руководитель Службы финансового мониторинга; председатель Агентства по государственным закупкам; президент Национального банка; заместитель министра экономики и устойчивого развития; заместитель председателя Центральной избирательной комиссии; руководитель аналитического департамента министерства юстиции (секретарь Совета); Transparency International Грузия, Ассоциация молодых юристов Грузии, Ассоциация юристов США, Фонд «Открытое общество» Грузия; НПО «Институт Свобода»</p> <p>Режим работы: ежеквартальные заседания и рабочие группы.</p> <p>Функции секретариата исполняет аналитическое управление Министерства юстиции.</p>
Казахстан	Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (Финансовая полиция)	<p>Функции в части предупреждения коррупции и политики по борьбе с коррупцией:</p> <ul style="list-style-type: none"> - координация национальной политики по борьбе с коррупцией; - реализация национальной политики по борьбе с коррупцией; - отдельные меры в части вовлечения гражданского общества в деятельность по борьбе с коррупцией; - кампании по повышению уровня осведомленности и антикоррупционные образовательные инициативы. <p>Финансовая полиция - постоянно действующий государственный орган.</p> <p>Вышеуказанные функции делегированы департаменту правовой поддержки и международного сотрудничества и департаменту расследований и предупреждения случаев коррупции.</p>
	Комиссия при Президенте по борьбе с коррупцией	<p>Функции:</p> <ul style="list-style-type: none"> - выработка и принятие согласованных мер, направленных на усиление борьбы с коррупцией и повышение уровня ответственности государственных служащих; - координирующий центр в вопросах противодействия коррупции; - реализация антикоррупционной стратегии. <p>Состав: 14 должностных лиц, которых утверждает Президент.</p> <p>Режим работы: заседания не реже одного раза в квартал.</p> <p>Функции секретариата исполняет Администрация Президента.</p>
Кыргызстан	Антикоррупционная служба Государственного комитета безопасности, с 2011 г.	Информация отсутствует
	Генеральная прокуратура	Информация отсутствует
Таджикистан	Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, с 2007 г.	<p>Функции:</p> <ul style="list-style-type: none"> - мониторинг реализации стратегии борьбы с коррупцией; - повышение осведомленности и антикоррупционные образовательные инициативы; - проверка законодательства на коррупциогенность. <p>Указанные функции делегированы Департаменту по предупреждению</p>

Страна	Институт	Описание
		коррупции.
	Национальный антикоррупционный совет Республики Таджикистан, с 2010 г. (первое заседание состоялось 30 декабря 2011 г.)	<p>Функции:</p> <ul style="list-style-type: none"> - анализ и рассмотрение вопросов, относящихся к борьбе с коррупцией; - координация деятельности государственных ведомств и гражданского общества по предупреждению и борьбе с коррупцией <p>Состав:</p> <p>Премьер-министр, члены правительства и руководители ведомств, лидеры представленных в парламенте политических партий, Омбудсмен, гражданское общество (профсоюзы, СМИ, молодежь, бизнес-ассоциации)</p> <p>Режим работы: заседания.</p>
Украина	Национальный антикоррупционный комитет, с 2010 г.	<p>Функции:</p> <ul style="list-style-type: none"> - мониторинг реализации стратегии борьбы с коррупцией; <p>Состав: Это консультативный орган при Президенте с участием высших должностных лиц, включая председателя Парламента, Премьер-министра, председателя Верховного Суда, министра юстиции, председателя Высшего совета юстиции, руководителя Службы безопасности, Генерального прокурора, одного представителя НПО и нескольких представителей научного сообщества. Изменения в Положение о Комитете от октября 2012 г. ввели требование наличия в составе Комитета не менее 1/5 от состава представителей гражданского общества, которых выдвигает общественный совет при Комитете.</p> <p>Режим работы: заседания (без установленной регулярности).</p> <p>Создание Общественного совета при Национальном антикоррупционном комитете предусмотрено в Положении о Комитете, но на момент подготовки этого отчета не было осуществлено.</p>
	Правительственный уполномоченный и Бюро по антикоррупционной политике (2008 - 2011 гг.)	<ul style="list-style-type: none"> - разработка и координация антикоррупционной политики; - повышение информированности и антикоррупционные образовательные проекты для должностных лиц.
	Министерство юстиции	- с 2011 г. – орган, временно ответственный за координацию реализации антикоррупционной политики до момента создания соответствующего специализированного органа ¹ .
Узбекистан	Департамент по борьбе с экономической преступностью коррупцией Генеральной прокуратуры	<p>Функции:</p> <ul style="list-style-type: none"> - участие в разработке планов работ и проектов программ в сфере борьбы с коррупцией; - совершенствование нормативно-законодательной базы; - разработка мер по предупреждению коррупции; - сбор и анализ информации о борьбе с коррупцией; - надзор за реализацией законодательства в данной сфере².

1. Отчеты о реализации Украиной рекомендаций Стамбульского плана действий, сентябрь 2011 г., с.8, www.oecd.org, и февраль 2012 г., с. 3, www.oecd.org.

2. Приказ Генерального прокурора № 90 об утверждении нового положения о Департаменте по борьбе с экономической преступностью и коррупцией Генеральной прокуратуры от 18 февраля 2011 г., см: Сводный отчет о первом и втором раундах мониторинга Узбекистана в рамках Стамбульского плана действий, с.24, www.oecd.org.

Источник: Информация, предоставленная правительствами, отчеты по мониторингу в рамках СПД и исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

Выводы и рекомендации

Коррупция занимает значительное место на политической повестке дня в странах Стамбульского плана действий. До 2009 все страны СПД ратифицировали Конвенцию ООН против коррупции. Обязательство бороться против коррупции часто заявляется политическими лидерами и различными политическими силами. Тем не менее, в странах СПД все еще отсутствует реальное политическое лидерство в этом вопросе и последовательные, целенаправленные действия по противодействию коррупции. Конкретные решительные действия на политическом уровне для борьбы с коррупцией все еще не заметны. Страны СПД активно разрабатывают антикоррупционные стратегии и планы действий, а их качество в целом улучшается. Но проблема состоит в надлежащей реализации документов политики, в четком понимании проведенной работы, здоровой оценке действенности предпринятых мер и их воздействия на реальную ситуацию с коррупцией.

Второй раунд мониторинга показал, что в странах СПД был накоплен большой объем исследовательских материалов по разным аспектам коррупции, в том числе регулярные опросы по тенденциям коррупции, правительственные или независимые исследования по коррупции или мерам по противодействию ей. Однако эта информация не используется достаточным образом при разработке и оценке реализации антикоррупционных государственных мер. Кроме того, второй раунд мониторинга показал наличие возрастающего числа активных общественных организаций, вовлеченных в антикоррупционную работу и желающих принять участие в борьбе с коррупцией. Однако реальное влияние гражданского общества на антикоррупционные реформы остается ограниченным и многие правительства имеют трудности с действенным вовлечением гражданского общества. Работа по повышению информированности расширяется во многих странах, но она все еще скорее спорадическая, чем системная; поэтому оценить полезность этих усилий сложно. Наконец, с 2008 года развились институциональные механизмы координации антикоррупционной политики и предотвращения коррупции, были созданы новые органы в большинстве стран СПД, в частности антикоррупционные советы.

Рекомендации:

Демонстрировать политическую волю путем политического лидерства и поддержки антикоррупционных усилий, формирования видения и конкретного плана противодействия коррупции, построения широкой коалиции против коррупции с участием различных лиц и принятия конкретных мер для реализации политических деклараций.

Обеспечить существование согласованного набора комплексных мер, направленных на предотвращение и борьбу с коррупцией, который разработан с привлечением всех ключевых лиц, касается реальных причин коррупции в стране на основании оценки коррупционных тенденций и предыдущих антикоррупционных усилий.

Обеспечить надлежащую реализацию документов антикоррупционной политики при поддержке необходимых ресурсов и четкого распределения заданий среди государственных органов.

Периодически оценивать уровень реализации антикоррупционных мер и их воздействие на коррупцию; вовлекать гражданское общество в осуществление такой оценки; обнародовать соответствующие отчеты и проводить их публичное обсуждение.

Продолжать оказание поддержки исследованиям, связанным с коррупцией, которые проводятся правительством, научными учреждениями и неправительственными организациями; использовать соответствующие результаты при разработке и оценке антикоррупционных государственных мер.

Повысить усилия для обеспечения содержательного вовлечения организаций гражданского общества, научных кругов и представителей бизнеса в процесс разработки, реализации и оценки мер по предотвращению и противодействию коррупции. Включать представителей гражданского общества в антикоррупционные советы; предоставить действенные механизмы для оказания организациями гражданского общества влияния на процессы принятия решений.

Разработать более стратегический и целенаправленный подход к повышению информированности и общественного обучения, принимая во внимание работу, проводимую гражданским обществом; периодически оценивать и пересматривать такие меры.

Обеспечить, чтобы меры по повышению информированности по вопросам коррупции были практическими и полезными, а не описательными; разработать набор практических инструментов для предотвращения и подачи уведомлений о коррупции, защиты прав и т.д., которые направлены на конкретные целевые группы или определенные сферы коррупции.

Обеспечить существование государственного органа, ответственного за разработку, реализацию и мониторинг антикоррупционных мер. Такой орган должен иметь достаточную автономию, полномочия и необходимую административную поддержку и ресурсы.

Примечания

- 1 Послание Президента Казахстана Нурсултана Назарбаева от 28 января 2011 г., ссылка на которое содержится в Отчете о втором раунде мониторинга в рамках Стамбульского плана действий, 29 сентября 2011 г., русская версия: www.gcvp.kz и www.enbek.gov.kz.
- 2 Отчет о втором раунде мониторинга Таджикистана в рамках Стамбульского плана действий, с.11, www.oecd.org.
- 3 Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга Узбекистана в рамках Стамбульского плана действий, с.13-14, www.oecd.org.
- 4 Источник: www.luchmir.com.
- 5 Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий, с.13, www.oecd.org; см. также: www.knews.kg.
- 6 Отчет о втором раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий, с.13, www.oecd.org.

- 7 Отчет о реализации Азербайджаном рекомендаций Стамбульского плана действий, февраль 2012 г., с. 2, www.oecd.org.
- 8 Программа Правительства Республики Армения, Ереван, 2008 г., www.gov.am.
- 9 Программа Правительства Грузии, принята в 2008 г., www.government.gov.ge.
- 10 Источник: www.minplan.kz.
- 11 Источник: mfa.uz.
- 12 Соглашение о коалиции парламентских фракций в Жогорку Кенеш, www.ar-patmys.org; Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 13, www.oecd.org.
- 13 Derick W. Brinkerhoff (2000), "Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts. An Analytic Framework", *Public Administration and Development*, с. 20, 239-252, info.worldbank.org.
- 14 Отчет о втором раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий, с.10, www.oecd.org.
- 15 World Bank (2012), *Fighting Corruption in Public Services. Chronicling Georgia's Reforms*, с.91, www-wds.worldbank.org.
- 16 *National Integrity System Study*, Transparency International Georgia, 2011, transparency.ge.
- 17 Транспаренси Интернешнл Армения (2012), Прогресс в реализации Арменией рекомендаций Сети ОЭСР, распространено на 11-ом Заседании по мониторингу Стамбульского плана действий 22 – 24 февраля 2012 г., ОЭСР, Париж.
- 18 См., например, Указ президента Грузии № 376 «Об утверждении антикоррупционной стратегии Грузии» от 3 июня 2010 г.
- 19 Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий, с.17, www.oecd.org.
- 20 ОЭСР (2008), *Стамбульский план действий: Достижения и проблемы*, с. 46, www.oecd.org.
- 21 *National Integrity System Study*, Transparency International Georgia, 2011, transparency.ge.
- 22 Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга Узбекистана в рамках Стамбульского плана действий, с.15-17, www.oecd.org.
- 23 ОЭСР (2011), *Материалы семинара Сети ОЭСР по вопросам антикоррупционной политики и подготовке в области профессиональной этики*, г. Вильнюс, 23-25 марта 2011 г., с. 8, www.oecd.org.
- 24 Отчет о реализации Азербайджаном рекомендаций Стамбульского плана действий, сентябрь 2011 г., с. 3-4, www.oecd.org.
- 25 Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий, с.15, www.oecd.org.

- 26 ОЭСР (2011), Материалы семинара Сети ОЭСР по вопросам антикоррупционной политики и подготовке в области профессиональной этики, г. Вильнюс, 23-25 марта 2011 г., с. 9, www.oecd.org.
- 27 Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий, с.15, www.oecd.org.
- 28 ОЭСР (2011), Материалы семинара Сети по вопросам антикоррупционной политики и подготовке в области профессиональной этики, г. Вильнюс, 23-25 марта 2011 г., с. 9, www.oecd.org.
- 29 Информация предоставлена Грузией в ноябре 2012 г.
- 30 См. www.just.ro и www.korruptsioon.ee.
- 31 Freedom House (2004), The Anti-Corruption Policy of the Romanian Government. Assessment Report, commissioned by the Romanian Ministry of Justice www.just.ro; Assessment report on the implementation of the 2005-2007 National Anti-Corruption Strategy and 2008 – 2010 Strategy in Romania, www.just.ro.
- 32 Промежуточный отчет о реализации Таджикистаном рекомендаций Стамбульского плана действий, сентябрь 2011 г., с.5, www.oecd.org.
- 33 Отчет о втором раунде мониторинга Армении в рамках Стамбульского плана действий, с. 18, www.oecd.org.
- 34 Council of Europe (2012), Assessment of the Ukrainian “State Programme for Prevention and Combating Corruption 2011-2015, Eastern Partnership Project on “Good Governance and Fight against Corruption”, технический материал, подготовленный Тилманом Хоппе с комментариями Веры Девайн.
- 35 Источник: <http://www.crrc.am/index.php/en/159>.
- 36 Отчет о втором раунде мониторинга Украины в рамках Стамбульского плана действий, с. 15, www.oecd.org; комментарии правительства к проекту этого доклада.
- 37 Отчет о реализации Украиной рекомендаций Стамбульского плана действий, сентябрь 2011, с. 5, www.oecd.org.
- 38 См. anticorner.net.az.
- 39 См. различные отчеты и исследования Transparency International Грузия: transparency.ge.
- 40 Источник: www.news.tj, выпуск № 234 (3383), 12 декабря 2011.
- 41 Итоговый отчет о реализации Стамбульского плана действий: оценка деятельности за период 2003-2007 гг., с.46, www.oecd.org.
- 42 Transparency International Georgia, 9-ая встреча по мониторингу реализации Стамбульского плана действий: доклад Грузии, 23 ноября 2010 г.
- 43 Отчет о реализации Украиной рекомендаций Стамбульского плана действий, сентябрь 2011 г., www.oecd.org.
- 44 Итоговый отчет о реализации Стамбульского плана действий: оценка деятельности за период 2003-2007 гг., с. 47, www.oecd.org.
- 45 См., например, www.justice.gov.ge.

- 46 ОЭСР (2008), Стамбульский план действий: Достижения и проблемы, www.oecd.org.
- 47 Отчет о реализации Украиной рекомендаций Стамбульского плана действий, февраль 2012 г., с.3, www.oecd.org.
- 48 Отчет о втором раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий, с.17, www.oecd.org.
- 49 В соответствии с декретом президента №. 964 от 5 октября 2011 г.; см. Отчет о реализации Украиной Стамбульского плана действий, февраль 2012 г., с. 3, www.oecd.org.
- 50 См. Отчет о реализации Таджикистаном рекомендаций Стамбульского плана действий, февраль 2012 г., с. 2, www.oecd.org.
- 51 Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 15, www.oecd.org.
- 52 Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 21, www.oecd.org.
- 53 Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга Узбекистана в рамках Стамбульского плана действий, с. 24-26, www.oecd.org.
- 54 См «Президент Украины Янукович распорядился подготовить проект анткоррупционного закона к 22 апреля», 27 марта 2010 г., en.gian.ru; Отчет о втором раунде мониторинга Армении в рамках Стамбульского плана действий, с.18-19, www.oecd.org.
- 55 См., например: «Национальный антикоррупционный комитет теряет своего единственного представителя НПО», «Коммерсант-Украина», июль 2012 г., www.kommersant.ua/doc/1977451.
- 56 См., например: www.icac.org.hk.

Глава 3

Уголовная ответственность за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии

Глава 3 анализирует, как страны Восточной Европы и Центральной Азии криминализировали коррупцию, включая установление ответственности за взяточничество и другие правонарушения, ответственность юридических лиц, определение публичного должностного лица, санкции и режим конфискации, срок давности и неприкосновенность, международное сотрудничество и оказание взаимной правовой помощи. В главе отмечается, что почти все страны добились определенных успехов по приведению своего национального законодательства в соответствие с международными стандартами, например, значительные усилия были направлены на введение корпоративной ответственности за коррупцию. Тем не менее, консервативная правовая доктрина остается препятствием на пути достижения полного соответствия международным стандартам. В связи с этим, остаются пробелы в законодательстве в отношении составов преступлений взяточничества и торговли влиянием, положений о конфискации и неприкосновенности. Эта глава также рассматривает способность правоохранительных органов бороться с коррупцией. Во многих странах отмечен прогресс в выполнении международных требований в области антикоррупционных правоохранительных органов, но обеспечение их надлежащей специализации, организационной и операционной автономии и ресурсов еще остается проблемным. Относительно практики проведения расследований, странам рекомендуется повысить подготовку следователей и прокуроров для использования современных методов расследования и проведения финансовых расследований.

В Итоговом отчете после первого раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий отмечалось, что проведение реформы материального уголовного права было медленным в странах СПД, которые разделяли общую историю и правовые традиции. У этих стран были похожие недостатки в сфере установления уголовной ответственности за коррупцию. Второй раунд мониторинга показал, что был достигнут значительный прогресс в достижении соответствия международным стандартам в этой области, особенно в Армении, Азербайджане, Грузии и Украине. Однако остается ряд конкретных проблем, а положения об уголовных коррупционных правонарушениях должны быть дальше усовершенствованы для достижения полного соответствия стандартам, которые достаточно прямолинейны в своих требованиях.

Уголовное законодательство

Криминализация коррупции и гармонизация законодательства

Международные стандарты требуют установления уголовной ответственности за коррупционные правонарушения. Уголовное наказание обеспечивает необходимую степень сдерживания и наказания таких серьезных нарушений, как коррупция. Уголовное и уголовно-процессуальное законодательство содержит целый ряд инструментов и механизмов расследования, представляющих собой наиболее эффективные методы выявления и уголовного преследования коррупционных деяний.

Вставка 3.1. Административная ответственность за взяточничество

Казахстан. Согласно Кодексу административных правонарушений (ст. 533 и 533-1), наказанию подлежит предоставление физическим лицом лицу, уполномоченному осуществлять государственные функции, или получение последним незаконным материальных выгод, подарков, если совершенное им деяние не содержит элементов уголовного правонарушения. Схожие правонарушения дачи или получения взятки также наличествуют в Уголовном кодексе. Административная - но не уголовная - ответственность наступает в случае, если соответствующее деяние было совершено впервые в обмен на законные действия должностного лица без предварительной договоренности и когда размер указанного подарка не превышает суммы, равной примерно 15 евро.

Таджикистан. Кодексом административных правонарушений предусмотрена административная ответственность за получение должностным лицом дополнительного вознаграждения за свои действия и не предусмотрено различие от получения взятки как уголовного правонарушения.

Украина. Кодексом об административных правонарушениях (ст. 172-3) предусмотрено наказание в виде штрафа за предложение или предоставление неправомерного преимущества должностному лицу в размере не более чем 250 евро (около 5,000 евро – в случае правонарушения в особо крупном размере). Подобного рода действия будут квалифицироваться как взятка согласно соответствующей статье Уголовного кодекса, только если такое деяние будет совершено в размере, превышающем указанный выше.

Источник: Кодекс административных правонарушений Казахстана; Кодекс административных правонарушений Таджикистана; Кодекс об административных правонарушениях Украины; мониторинговые отчеты СПД.

Именно поэтому законодательство, которое предусматривает параллельное существование административных и уголовных санкций за взяточничество и другие коррупционные правонарушения, последовательно подвергалось критике в процессе мониторинга реализации Стамбульского плана действий. Из числа стран Стамбульского плана действий только в трех странах - Казахстане, Таджикистане и Украине – сохранился механизм административной ответственности за ключевые коррупционные правонарушения – такие, как взяточничество, - который продолжает действовать параллельно с конкурирующими с ним положениями уголовного права. Национальное законодательство большинства стран Стамбульского плана действий включает также специальные законы по борьбе с коррупцией, которые содержат определение понятия коррупции и исчерпывающий список коррупционных правонарушений и/или связанных с коррупцией правонарушений. Подобные законы обычно служат основой для антикоррупционных мер и, когда дело доходит до наступления ответственности за коррупционные правонарушения, зачастую содержат отсылки к конкретным кодексам: административному или уголовному. Последний подход в большинстве случаев позволяет избегать противоречий, так как административная и уголовная ответственность основывается на специальных кодексах. Однако общие антикоррупционные законы могут порождать ненужные проблемы, поскольку могут содержать, например, отличные определения должностного лица, которое подлежит ответственности, или неправомерного преимущества и т.д. Такие дефиниции могут также противоречить другим законам, регулирующим различные сферы государственного управления, например, законам о государственной службе. Таким образом, рекомендуется гармонизировать общее законодательство в области борьбы с коррупцией с другими законами, в особенности с административными и уголовными кодексами.

Вставка 3.2. Криминализация коррупции в Кыргызстане

Кыргызстан – единственная из числа государств-участников Стамбульского плана действий страна, где в дополнение к «традиционным» составам правонарушений в области взяточничества существует особое правонарушение, именуемое «коррупция». Согласно ст. 303 Уголовного кодекса, коррупция - «умышленные деяния, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, а также предоставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающее угрозу интересам общества или государства». Оно сурово наказывается: лишением свободы на срок от 8 до 15 лет с обязательной конфискацией имущества за основной состав преступления и на срок от 15 до 20 лет с конфискацией имущества – за квалифицированные составы.

Мониторинговый отчет СПД содержит вывод о том, что это правонарушение частично совпадает с другими коррупционными преступлениями (например, дача и получение взятки, элементы преступлений, совершенных организованной группой) и противоречит принципу верховенства права - правовой определенности. «Несмотря на удобство, которое такой столь широко сформулированный состав преступления создает для правоохранительных органов, он противоречит основополагающим принципам справедливого суда и должен быть изъят из законодательства и практики. Если в составах других коррупционных преступлений существуют пробелы, их необходимо устранить, а не пытаться компенсировать такого рода «всеохватным» составом».

Источник: Отчет о втором раунде мониторинга в рамках СПД, с. 25, <http://www.oecd.org>

Преступления взяточничества и их элементы

Активное и пассивное взяточничество криминализованы во всех государствах-участниках Стамбульского плана действий. Однако соответствующие составы преступлений зачастую не содержат требуемых международными стандартами элементов, а также страдают другими недостатками, которые могут затруднять их эффективное применение. Ряд стран Стамбульского плана действий находятся в процессе пересмотра их криминального законодательства для того, чтобы соответствовать упомянутым стандартам, а также рекомендациям, представленным в рамках механизмов мониторинга, включая Стамбульский план действий.

Предложение, обещание или дача / принятие

В соответствии с Конвенцией ОЭСР о борьбе со взяточничеством, Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенцией ООН против коррупции, состав активного взяточничества должен включать умышленное предложение, обещание¹ или предоставление неправомерного преимущества публичному должностному лицу. Каждый из этих элементов подлежит криминализации как законченное и автономное правонарушение активного взяточничества. Также должно быть зеркально криминализованы в качестве законченных и автономных составов просьба² неправомерного преимущества и принятия предложения/обещания подобного преимущества как таковых. Подобные требования объясняются необходимостью четкого осуждения подобных деяний и устранения любых возможных правовых пробелов. Автономная природа подобных составов преступлений означает то, что, например, просьба предоставить неправомерное преимущество, предложение или обещание неправомерного преимущества не требуют от другой стороны положительного ответа или даже знания о подобной просьбе, предложении или обещании.

«Обещание» имеет место, если взяткодатель берет на себя обязательство предоставить неправомерное преимущество в более поздний срок (например, после того, как должностное лицо предпримет запрошенное взяткодателем действие) - вне зависимости от того, просил ли его о том взяткополучатель. «Предложение» может относиться к ситуациям, когда взяткодатель демонстрирует готовность предоставить неправомерное преимущество. «Дача» имеет место, когда взяткодатель фактически передает данное неправомерное преимущество. «Просьба» имеет место, когда должностное лицо в явной или неявной форме указывает другому лицу, что оно должно заплатить взятку за действие или бездействие данного должностного лица. «Принятие предложения или обещания взятки» происходит, когда в ответ на подобного рода предложение или обещание должностное лицо обозначает свою готовность принять будущую взятку. «Получение» означает фактический прием неправомерного преимущества должностным лицом или кем-то еще³.

Все страны Стамбульского плана действий криминализовали дачу и получение взяток в публичном секторе; однако лишь единицы из их числа криминализовали и остальные из вышеуказанных правонарушений (см. Таблицу 3.1.).

Таблица 3.1. Криминализация элементов составов преступлений взяточничества в странах Стамбульского плана действий

	Дача	Обещание	Просьба	Принятие предложения/ обещания
Армения	✓	✓	—	—
Азербайджан	✓	✓	✓	✓
Грузия	✓	✓	✓	✓
Казахстан	—	—	—	—
Кыргызстан	—	—	—	—
Таджикистан	—	—	—	—
Украина	✓	—	—	—
Узбекистан	—	—	—	—

— : Не установлено в национальном законодательстве.

✓ : Установлено в национальном законодательстве.

Источник: мониторинговые отчеты СПД; исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

Государства, в законодательстве которых соответствующие положения отсутствуют, зачастую ссылаются на неоконченные преступления – покушение или приготовление к ним, - которые вместе с составами дачи/принятия взятки вроде бы должны охватывать такие действия, как предложение/обещание взятки, их принятие, а также просьбу взятки. Однако подобного рода подход в целом был признан неприемлемым в рамках Стамбульского плана действий или других механизмов мониторинга, затрагивающих вопросы криминализации коррупции.

Неоконченные преступления в случае взяточничества не являются функционально эквивалентными по следующим причинам:

Во-первых, подготовка к преступлению в форме взяточничества наказуема только в отношении деяний определенной тяжести (например, тяжелые и особо тяжелые преступления, как в Казахстане и Таджикистане, или всех видов взяточничества, за исключением малой тяжести, как в Украине).

Во-вторых, покушение на взяточничество имеет место в случаях, когда преступление не было завершено по причинам, находившимся вне контроля данного лица. Кроме того, в уголовных кодексах отдельных стран предусмотрено освобождение от ответственности в случае добровольного отказа от осуществления преступного деяния, т.е. прекращения лицом по собственной воле подготовки или покушения на взяточничество. Это означает, что, например, если лицо просит взятку, а затем «отзывает» свою просьбу, то оно освобождается от ответственности. Равным образом, лицо избежит уголовной ответственности, если оно «отзовет» свое предложение или обещание взятки до получения однозначного отказа от потенциального взяткополучателя⁴.

В-третьих, неоконченные преступления часто влекут за собой более мягкое наказание. Например, в Таджикистане срок или размер санкции не может превышать половины (для случая подготовки преступления) или $\frac{3}{4}$ (для покушения на преступление) максимального срока или размера наиболее сурового наказания,

предусмотренного соответствующей статьей Особой части Уголовного кодекса за оконченное преступление. В Узбекистане размер санкций и за подготовку, и за покушение на преступление составляет $\frac{3}{4}$ от «обычных». Как отмечалось в одном из отчетов второго раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий, такая «скидка» непропорциональна тяжести преступления в форме обещания или предложения взятки (поскольку речь идет о намеренной попытке подкупа должностного лица, которая не была завершена по независимым от лица обстоятельствам)⁵. Анализируя схожие положения Уголовного кодекса России, Рабочая группа ОЭСР по вопросам взяточничества отметила, что подобного рода уголовное наказание может быть неэффективным, непропорциональным и оказывающим сдерживающее воздействие⁶.

В-четвертых, ответственность за обещание или предложение взятки – гораздо более эффективная мера, чем попытка охватить эти деяния через покушение на преступление. В этом смысле достаточно доказать умышленное обещание или предложение взятки, а не пытаться доказать намерение дать взятку, которое не было реализовано в связи с обстоятельствами, находящимися вне контроля совершающего правонарушение лица. То же относится к просьбе или принятию предложения/обещания взятки.

Наконец, уголовное преследование за обещание/предложение взятки как неоконченные составы преступления не покрывает всех ситуаций на практике: например, устное обещание или предложение, которое будет считаться проявлением намерения дать взятку, но без осуществления минимальных действий, которые будут составлять подготовку к взяточничеству или покушение на взяточничество, останутся безнаказанными⁷.

Прямо или через посредника

В соответствии с международными документами, активное и пассивное взяточничество подлежат криминализации вне зависимости от того, совершены ли они напрямую или через посредников. Последние зачастую используются как канал для передачи взятки или организации акта взяточничества каким-либо иным образом. Следовательно, тот факт, что неправомерное преимущество было обещано/предложено/передано или запрошено/получено не напрямую, а через посредника, не должно исключать наступление ответственности взяткодателя или взяткополучателя.

В случае если слова «прямо или косвенно» или их эквивалент не включены в составы взяточничества, взяточничество через посредника может быть охвачено положениями о пособничестве. В таком случае не должно иметь значение то, действовал ли посредник добросовестно или нет, т.е. осознавал ли он, что данная выгода предназначена для подкупа, или нет. Использование положений о пособничестве не должно также приводить к освобождению от ответственности основных правонарушителей: взяткодателя и взяткополучателя. Поэтому для устранения каких-либо лазеек в законе и обеспечения последовательного правоприменения рекомендуется включать слова «прямо или косвенно» в текст соответствующих составов преступления.

Уголовные кодексы всех государств Стамбульского плана действий, за исключением Украины, однозначно охватывают взяточничество, совершенное напрямую или через посредников.

Активное и пассивное взяточничество через посредников могут быть дополнены (хотя международные стандарты и не требуют этого) особым составом – «посредничество во взяточничестве» (существует в Армении, Казахстане, Узбекистане, а также других странах Сети: например, в Беларуси, Латвии, России, Хорватии и Эстонии). Однако в этом случае следует избегать пересечения с положениями о пособничестве при взяточничестве (в частности, возможности применения различных санкций)⁸. Подобный подход, хотя и представляет собой удобный инструмент для уголовного преследования деяний посредников, не должен приводить к смещению акцента с основных деяний взяточничества.

Выгодоприобретатель – третья сторона

Еще одним необходимым элементом составов преступлений взяточничества является то, что не должно иметь значения, для кого предназначено неправомерное преимущество, а именно: для самого должностного лица, другого физического или юридического лица, - если указанное преимущество предоставляется в обмен на действие или бездействие в процессе исполнения этим должностным лицом своих служебных обязанностей. Цель этого требования состоит в том, чтобы охватить ситуации, когда должностное лицо просит преимущество для своего родственника, политической партии, профсоюза, благотворительной организации, компании, третьей стороны в счет долга должностного лица перед ней и т.д. Сторонний выгодоприобретатель может быть физическим или юридическим лицом. Кроме того, несущественным также должно быть обстоятельство наличия или отсутствия у стороннего выгодоприобретателя преступного намерения или же его участие в коррупционном деянии.

Положения уголовных кодексов в части коррупционных преступлений Азербайджана, Армении, Грузии прямо охватывают взяточничество в интересах третьих лиц; Уголовный кодекс Казахстана включает этот элемент только в состав преступления пассивного взяточничества. Что же до прочих стран Стамбульского плана действий, то в Кыргызстане и Украине, где Уголовный кодекс не упоминает прямо сторонних выгодоприобретателей, они частично охвачены при помощи разъяснительных постановлений Верховных Судов этих стран⁹. Этими постановлениями устанавливается, что взятка может предназначаться не самому должностному лицу, а и близким ему лицам (родственникам, друзьям и т.п.). Однако такого рода разъяснения не полностью соответствуют международным документам, которые требуют, что выгодоприобретатели - третьи лица могут быть любым - физическим или юридическим - лицом, близким к должностному лицу или нет¹⁰. Схожее постановление Верховного суда Узбекистана представляет другое разъяснение, предусматривая, что под понятие взяточничества должны попадать ситуации, когда взятку получают «другие лица» - с ведома или по указанию должностного лица.

Уголовными кодексами ряда стран Стамбульского плана действий (Кыргызстан, Таджикистан, Украина) устанавливается, что взятка может быть получена должностным лицом в обмен на его действия или бездействие в интересах взяткодателя или представляемых им лиц. Однако такая концепция выгодоприобретателя - третьего лица отличается от того, что требуют международные стандарты, и скорее относится ко взяточничеству через посредников.

Неправомерное преимущество

Одним из элементов составов преступлений взяточничества согласно международным стандартам, который страны Стамбульского плана действий находят проблематичным для перенесения в свое национальное законодательство, является концепция неправомерного преимущества¹¹. Речь идет о широком значении понятия “преимущество”, которое включает выгоды нематериального характера (т.е. выгоды, которые не представляют собой физический объект и ценность которых не подлежит точному измерению) и/или неденежного характера (т.е. не относящиеся к деньгам или не состоящие из них). Как отмечается в Пояснительном докладе к Конвенции Совета Европы по уголовной ответственности за коррупцию, важным аспектом при признании преимущества неправомерным является то, что правонарушитель (или любое другое лицо, например, его родственник) оказывается в лучшем положении, чем до совершения преступления, а также то, что он не имеет права на данную выгоду¹².

Примеры преимуществ нематериального характера включают: сексуальные отношения; разрешение вопроса ускоренными темпами или другие формы предпочтений; лучшие карьерные возможности, включая повышение по службе и горизонтальный перевод на лучшую позицию внутри организации; символические или почетные преимущества, например, получение титула или отличий; позитивное освещение в СМИ; получение именной стипендии или гранта на обучение; предоставление неоплачиваемой стажировки; сдача экзаменов в школе или прохождение других процедур отбора; т.д. Практика некоторых стран Сети позволяет распространить понятие преимущества на любую выгоду, к которой может быть приложена рыночная ценность, что, таким образом, позволяет включать в это понятие некоторые нематериальные выгоды. Однако подобный подход вряд ли в полной мере удовлетворяет требования международных стандартов, поскольку для некоторых типов выгод не существует законного рынка (например, для проституции), а ценность других с трудом поддается рыночной оценке (например, почетные звания)¹³.

Из числа стран Стамбульского плана действий только законодательство Армении («денежные средства, имущество, имущественные права, ценные бумаги или любые другие преимущества»), Азербайджана («любые материальные или иные ценности, привилегии или преимущества») и Грузии («денежные средства, ценные бумаги, имущество, материальные выгоды или любые другие неправомерные преимущества») включает материальные и нематериальные, денежные и неденежные выгоды в качестве потенциального объекта преступлений в сфере взяточничества. В других странах Стамбульского плана действий законодательство либо напрямую, в Уголовном кодексе, либо в разъяснительном постановлении Верховного Суда (Украина¹⁴) исключает нематериальные и немонетарные преимущества.

Преимущество как объект преступлений взяточничества должно также быть «неправомерным». Для целей Конвенции Совета Европы по уголовной ответственности за коррупцию термин «неправомерный» обозначает «что-то, что получатель не имеет права законно принять или получить». Следовательно, понятие «неправомерности» в данном контексте нацелено на исключение преимуществ, дозволяемых законом или административными правилами, а также небольших по стоимости и общественно приемлемых подарков¹⁵. Это позволяет странам разрешать небольшие по стоимости, не превышающие определенной цены

подарки, которые не были переданы в обмен на действие или бездействие должностного лица. Иными словами, если цель предоставления преимущества состоит в оказании влияния на должностное лицо, его следует квалифицировать как «неправомерное» и это должно влечь за собой привлечение к ответственности. Предел для приемлемых подарков обычно устанавливается в законодательстве о государственной службе, законах о предупреждении коррупции и конфликте интересов. См. соответствующий раздел этого отчета о не противоречащих закону подарках.

Прочие элементы

Согласно международным документам, преступления взяточничества совершаются для того, чтобы должностное лицо «совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей» (Конвенция ООН)¹⁶. Это предусмотрено для того, чтобы охватить ситуации, когда должностное лицо в обмен на взятку действует вне рамок своей компетенции (должностных обязанностей, функций). Подобного рода действия или

бездействие становятся возможными в связи с функциями (служебными обязанностями) данного должностного лица, но они необязательно должны входить в формальный перечень его полномочий. Следовательно, законодательство, которое ограничивает взяточничество ситуацией, когда должностное лицо побуждают действовать (или бездействовать) в рамках его полномочий (компетенции), считается не соответствующим упомянутым стандартам¹⁷.

Из числа стран Стамбульского плана действий только в уголовных кодексах Азербайджана и Грузии используются формулирования, подобные тексту конвенций, в то время как прочие страны используют такие положения, которые, если понимать их буквально, сужают сферу преступлений взяточничества (см. Таблицу 3.2.)¹⁸.

Таблица 3.2. «Чтобы должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей»

Страна	Положения Уголовного кодекса
Армения	“...для цели осуществления или неосуществления действия должностным лицом в рамках его полномочий ...”
Казахстан	“... за действия (бездействие) ... , если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия лица, уполномоченного на выполнение государственных функций ... либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию) ...”
Кыргызстан	“... за действие (бездействие) ... , если такое действие (бездействие) входит в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать такому действию (бездействию) ...”
Таджикистан	“... за действия (бездействие) ... , если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица, либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию) ...”
Украина	“... за осуществление или неосуществление ... какого-либо действия с использованием предоставленной ему власти или служебного положения ...”
Узбекистан	“... за выполнение или невыполнение ... определенного действия, которое должностное лицо должно было или могло совершить с использованием своего служебного положения ...”

Источник: мониторинговые отчеты СПД; исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

Из числа стран Стамбульского плана действий Армения, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан предусматривают квалифицированные составы взяточничества, если имели место незаконные действия (бездействие), совершенные должностным лицом. Это отчасти решает возможную проблему определения взяточничества, которое уже, чем предусмотренные международными стандартами дефиниции.

Уголовный кодекс Кыргызстана (статьи 310 и 311) содержит два различных преступления пассивного взяточничества: «взятку-вознаграждение» и «взятку-подкуп», – которые различаются наличием предварительного соглашения между взяткодателем и взяткополучателем. «Взятка-вознаграждение» обычно имеет место, когда выгода предоставляется должностному лицу после его деяния без наличия предварительного соглашения, как своего рода «благодарность». Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 26, <http://www.oecd.org>) содержит критику «предварительного соглашения» как элемента, порождающего различные санкции и создающего возможности для злоупотребления с помощью использования различных преступлений пассивного взяточничества.

Формулировки международных документов («с тем, чтобы», «для него или нее, чтобы») относятся к ситуациям, когда неправомерное преимущество предоставляется (предлагается или обещается) до совершения должностным лицом его действия или бездействия. Законодательство большинства стран Стамбульского плана действий (в некоторых случаях – посредством приведенных в постановлениях судебных органов толкований¹⁹) идет дальше и охватывает также деяния взяточничества, совершенные после имевшего место действия (бездействия).

Законодательство стран Стамбульского плана действий также обычно включает (непосредственно в составах преступлений или посредством приведенных в постановлениях судебных органов толкований) в составы взяточничества такой элемент, как «покровительство или попустительство» со стороны должностного лица в обмен на взятку. Намерение состоит в том, чтобы охватить ситуации, когда должностное лицо получает взятку от подчиненного или другого контролируемого им лица за обеспечение поддержки или защиты интересов последнего в течение длительного периода времени или за отсутствие реакции на ошибки или недостатки в работе взяткодателя. Хотя международные документы напрямую не требуют введения такого понятия, оно расширяет границы преступлений в сфере взяточничества и, следовательно, его применение должно приветствоваться

Прочие коррупционные преступления

Взяточничество в частном секторе

Статья 21 Конвенции ООН против коррупции включает в качестве факультативного преступления взяточничество в частном секторе. Схожие положения содержатся в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (статьи 7-8) и они являются обязательными к исполнению государствами-сторонами Конвенции, которые не воспользовались правом сделать соответствующую оговорку при подписании или ратификации данной Конвенции²⁰. Поскольку механизм мониторинга в рамках Стамбульского плана действий

формально не ограничен рамками каких-либо конвенций и охватывает широкие международные стандарты в сфере борьбы с коррупцией, то при его проведении взяточничество в частном секторе рассматривалось как стандарт, который также должен быть реализован всеми странами Стамбульского плана действий.

Установление уголовной ответственности за взяточничество, сторонами которого выступают два частных субъекта, – это реакция на приватизацию оказания государственных услуг и целых секторов национальной экономики, а также служит отражением того вреда экономическому развитию, деловым взаимоотношениям и обществу в целом, который наносит коррупция.

С их советским прошлым, в котором не было места институту частной собственности, страны Стамбульского плана действий и ранее распространяли уголовную ответственность за взяточничество на частный сектор, поскольку соответствующие составы преступлений не различали служебных лиц частных и публичных организаций. Однако положения о взяточничестве на практике почти не применялись в отношении служебных лиц частных субъектов. В последнее время большинство стран Стамбульского плана действий ввели отдельные составы преступлений взяточничества в частном секторе (иногда именуемые «коммерческим подкупом») – и лишь законодательство Азербайджана и Узбекистана охватывает взяточничество в частном секторе через широкое определение служебного лица в общих составах взяточничества.

Еще одной отличительной чертой криминализации взяточничества в частном секторе странами Стамбульского плана действий стало то, что все они (за исключением Кыргызстана) распространили эти правонарушения на все непубличные организации – и коммерческие, и некоммерческие (таким образом, охватив благотворительные организации, объединения граждан и прочие организации). Даже если соответствующее преступление именуется «коммерческим подкупом», оно зачастую выходит за рамки собственно коммерческого сектора (как в Армении, Грузии, Казахстане, Таджикистане, Украине). Это больше, чем требуют конвенции ООН и Совета Европы, с их концепцией взяточничества в частном секторе «в ходе экономической, финансовой или коммерческой деятельности» (Конвенция ООН) или «в ходе коммерческой деятельности» (Конвенция Совета Европы²¹). Такой подход не уникален для стран Стамбульского плана действий: другие страны Сети также применяют его (например, Албания, Латвия, Литва, Молдова, Румыния, Словакия, Хорватия).

Кроме того, страны Стамбульского плана действий не включили в свои уголовные кодексы еще один элемент, который содержится в соответствующих положениях указанных международных соглашений, а именно то, что взяточничество в частном секторе должно совершаться в нарушение обязанностей преступника, который является сотрудником частной организации. Поскольку в обеих вышеуказанных ситуациях (инкриминирование охватывает некоммерческий сектор, и совершенное преступление необязательно является нарушением должностных обязанностей) расширяется охват преступлений взяточничества, это не считается несоответствием международным стандартам.

В соответствии с международными стандартами составы взяточничества в частном секторе должны, подобно аналогичным преступлениям в публичном секторе, включать и другие элементы: обещание, предложение или дачу – для активного взяточничества; просьбу, получение взятки и принятие предложения/обещания – для пассивного взяточничества; неправомерное

преимущество в нематериальной и неденежной форме; напрямую или через посредника; выгодоприобретатель - третье лицо. Еще один элемент – это то, что составы взяточничества в частном секторе охватывают активный или пассивный подкуп «какого-либо лица, которое руководит или работает в любом качестве на организацию частного сектора», включая, таким образом, и наемных работников на низших ступенях корпоративной иерархии, а также консультантов и агентов, работающих на данную частную организацию. Законодательство большинства стран Стамбульского плана действий не включает этот элемент, распространяя действие соответствующих положений на взяточничество лиц, осуществляющих управленческие, административные или прочие подобные функции. Ниже приведена таблица соответствия законодательства стран Стамбульского плана действий вышеприведенным элементам составов взяточничества в частном секторе.

Таблица 3.3. Элементы составов преступлений взяточничества в частном секторе

Элементы составов преступлений взяточничества в частном секторе	Азерб.	Арм.	Груз.	Каз.	Кырг.	Тадж.	Укр.	Узб.
Активное взяточничество: обещание, предложение, дача	✓	✓	✓	—**	—**	—**	—***	—**
Пассивное взяточничество: просьба и получение, принятие предложения/обещания	✓	—*	✓	—*	—*	—*	—*	—*
Неправомерное преимущество (нематериальное и неденежное)	✓	✓	✓	—	—	—	✓	—
Напрямую или через посредника	✓	✓	✓	—	—	—	—	—
Выгодоприобретатели – третьи лица	✓	✓	✓	—	—	—	—	—
«какое-либо лицо, которое руководит или работает в любом качестве на организацию частного сектора»	—	—	✓	—	—	—	—	—

— : Не установлено в национальном законодательстве.

✓ : Установлено в национальном законодательстве.

*Охватывает только получение взятки.

**Охватывает только дачу взятки.

***Охватывает только предложение и дачу взятки.

Источник: мониторинговые отчеты СПД; исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

Несколько стран Стамбульского плана действий (Армения, Кыргызстан, Таджикистан) ввели отдельный состав преступления – подкуп в спортивных соревнованиях и коммерческих конкурсах (подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных мероприятий и коммерческих шоу-конкурсов). Это хорошая практика, которая позволяет охватить широкий круг лиц, которые могут не подпадать под составы взяточничества в государственном или частном секторе, - таких как спортсмены, судьи, тренеры, спортивные менеджеры, организаторы и члены жюри коммерческих шоу-конкурсов (например, телевизионных конкурсов, конкурсов красоты), и т.д.

Украина также установила в качестве отдельного состава преступления активное и пассивное взяточничество лиц, которые не являются публичными должностными лицами, но предоставляют публичные услуги, как то: аудиторы, нотариусы, оценщики, эксперты, арбитражные управляющие, члены трудового арбитража, третейские судьи и т.д.

Особый подход к уголовному преследованию взяточничества в частном секторе отмечается в России, где в случае «коммерческого подкупа», причинившего ущерб исключительно интересам коммерческой организации, которая не является государственным или муниципальным предприятием, уголовное преследование возбуждается только по заявлению этой организации или при ее согласии. Согласно утверждению российских органов власти, это положение было внедрено для того, чтобы служить предохранителем, в частности, от бесосновательного вмешательства в экономическую деятельность малого и среднего бизнеса. В своем отчете по России ГРЕКО определила эту меру как проблематичную, т.к. это формальное требование может представлять собой препятствие для уголовного преследования, что противоречит духу Конвенции Совета Европы. Кроме того, в отчете ГРЕКО отмечается, что создание для уголовного преследования коррупции в частном секторе режима, отличного от общего режима, применяемого ко всем прочим коррупционным преступлениям, представляется неоправданным²². Ни одно из государств Стамбульского плана действий не использует такое ограничение для составов преступлений взяточничества в частном секторе, хотя некоторые из них (например, Казахстан, Украина) ограничивают уголовное преследование злоупотребления служебным положением в частном секторе ситуациями, когда пострадавшее юридическое лицо подает соответствующее заявление.

Злоупотребление влиянием

Злоупотребление («торговля») влиянием – это еще одно коррупционное преступление, которое является обязательным согласно Конвенции Совета Европы (ст. 12) и факультативным – согласно Конвенции ООН (ст. 18). Согласно Конвенции СЕ, злоупотребление влиянием – одно из тех положений, по которым государства могут сделать оговорку при подписании или ратификации Конвенции и исключить или дополнить определенные условия ее применения²³. Из числа стран Стамбульского плана действий, которые подписали данную Конвенцию, Азербайджан и Армения сделали оговорку, которая позволяет им не предусматривать злоупотребление влиянием как уголовное правонарушение (хотя обе страны криминализовали это правонарушение, соответственно, в 2006 и 2008 гг.). Поскольку механизм мониторинга в рамках Стамбульского плана действий формально не ограничен рамками каких-либо конвенций и охватывает широкие международные стандарты в сфере борьбы с коррупцией, то при его проведении злоупотребление влиянием рассматривалось как стандарт, который должен быть реализован всеми странами Стамбульского плана действий.

Злоупотребление влиянием также включает активную и пассивную стороны и охватывает ситуации, когда неправомерное преимущество предоставляется (обещается, предлагается) какому-либо лицу, которое утверждает или подтверждает, что в состоянии оказать неправомерное влияние на принятие решения публичным должностным лицом, а также когда подобное преимущество было получено (принято предложение или обещание такого преимущества) с учетом такого влияния вне зависимости от того, было ли это влияние действительно оказано и привело ли предполагаемое влияние к требуемому результату²⁴. Под его активной частью понимается ситуация, когда какое-либо лицо предоставляет неправомерное преимущество «торговцу влиянием», который утверждает на основании своего профессионального положения или социального статуса, что способен оказать неправомерное влияние на принятие решения.

Вставка 3.3. Преступление злоупотребления влиянием в Армении

Армения криминализовала пассивное злоупотребление влиянием, введя в 2008 г. состав преступления – «Использование действительного или предполагаемого влияния в корыстных целях» (ст. 311-2 УК). Злоупотребление влиянием также должно подпадать под составы активного и пассивного взяточничества, поскольку они включает элемент «оказания содействия действию или бездействию со стороны служебного лица или государственного служащего при исполнении им своих служебных функций».

В отчете о втором раунде мониторинга в рамках Стамбульского плана действий приветствуется криминализация злоупотребления влиянием в Армении (несмотря на соответствующую оговорку при присоединении ее к Конвенции СЕ), но отмечается и ряд недостатков: так, ст. 311-2 УК относится только к действиям, совершенным «в корыстных целях»; ст. 311-2 не охватывает просьбу и принятие предложения/обещания, а также понятие выгодоприобретателя – третьей стороны. Эти недостатки не компенсируются широкими составами взяточничества, потому что последние охватывают лишь ситуации, когда «торговец влиянием» является публичным служащим.

Источник: Отчет о втором раунде мониторинга Армении в рамках СПД, с. 35, <http://www.oecd.org>.

Пассивная же сторона понимается как получение «торговцем влиянием» неправомерного преимущества за оказание влияния на принятие решения. В обоих случаях неправомерное преимущество предоставляется «торговцу влиянием», а не публичному должностному лицу, и не за действие или бездействие «торговца влиянием», как в случае взяточничества. Кассационный суд Франции описывает преступление злоупотребления влиянием следующим образом: оно совершается, если лицо «рассматривают или оно само описывает себя как посредника, чье действительное или предполагаемое влияние таково, что оно способно обеспечить преимущество или благоприятное решение органа публичной власти»²⁵.

«Криминализация злоупотребления влиянием имеет целью дойти до ближнего круга должностного лица или политической партии, в которой он состоит, и решить проблему коррумпированного поведения лиц, находящихся в среде власти и пытающихся извлечь преимущество из своего положения путем участия в формировании коррупционной среды»²⁶. Примеры злоупотребления влиянием: лидер или функционер политической партии «продает» воздействие на партию касательно голосования в парламенте; должностное лицо «продает» свое влияние для оказания влияния на присуждение почетной награды (звания); лицо получает деньги в обмен на обещание оказать влияние на получение контракта на государственные закупки с министерством, где работает его друг, и так далее.

Злоупотребление влиянием следует отличать от законной лоббистской деятельности. В Конвенции СЕ это удалось сделать, используя понятие «неправомерного влияния», что подразумевает, что законная лоббистская деятельность нацелена на оказание «правомерного», т.е. не запрещенного законом, воздействия²⁷. Конвенция ООН устанавливает, что в обмен на неправомерное преимущество должностное или любое другое лицо «злоупотребляет» влиянием с целью получения от государственного органа неправомерного преимущества. Однако «линия водораздела» между законным лоббизмом и злоупотреблением влиянием достаточно тонка²⁸. Как отмечается в одном из отчетов ГРЕКО, границы правомерности можно считать перейденными только тогда, когда лоббирование или попытка оказать влияние приводит к появлению у публичного должностного

лица, вовлеченного в процесс принятия решений, надежды на приобретение конкретных преимуществ²⁹.

Из числа стран Стамбульского плана действий злоупотребление влиянием к настоящему времени криминализовано Арменией (только пассивную сторону), Азербайджаном, Грузией и Украиной. Соответствующие положения национального законодательства этих стран страдают определенными недостатками в части охвата всех необходимых элементов преступления злоупотребления влиянием, например:

- в Армении – см. вставку 3.3. выше;
- в Украине не охвачены элементы обещания, просьбы и принятия обещания/предложения, прямого и косвенного совершения, выгодоприобретателей – третьих лиц.

В большинстве стран Стамбульского плана действий разъясняющие постановления Верховных Судов (или, как в Армении, непосредственно, Уголовный кодекс) распространяют составы взяточничества на ситуации, когда у должностного лица нет полномочий на осуществление действия (бездействие) в обмен на взятку, но есть возможность с помощью занимаемого им служебного положения способствовать наступлению такого действия (бездействия). Можно утверждать, что подобное широкое понимание преступлений взяточничества охватывает и злоупотребление влиянием. Однако у такого подхода есть недостатки и он не может считаться функционально эквивалентным составу преступления злоупотребления влиянием, в частности, потому, что под него подпадают только должностные лица (в большинстве случаев - публичные) и при этом исключаются прочие лица.

Незаконное обогащение

Статья 20 Конвенции ООН против коррупции предусматривает в качестве факультативного состава преступления незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, которое он не может разумным образом объяснить в отношении своих законных доходов. Преступление незаконного обогащения может стать мощным инструментом уголовного преследования коррумпированных должностных лиц, поскольку не требует доказывания того, что коррупционная транзакция действительно имела место, но позволяет сделать вывод из самого факта владения должностным лицом необъясненным имуществом, которое не могло быть приобретено за счет законных источников. Как и в случае с отмытием средств, для незаконного обогащения существует предикатное преступление (наиболее часто - коррупция), но органы публичного обвинения не обязаны доказывать его.

В то же время введение в законодательство состава преступления незаконного обогащения порождает ряд юридических проблем, поскольку может рассматриваться как противоречащее стандартам прав человека. Однако во время мониторинга в рамках Стамбульского плана действий было отмечено, что эти препятствия преодолимы путем осторожного формулирования состава этого преступления. Элементы этого преступления должны быть сформулированы так, чтобы не нарушать основополагающие право человека на презумпцию невиновности и право не свидетельствовать против самого себя³⁰. Для этого необходимо возложить на прокурора бремя доказывания наличия определенного имущества, отсутствия законных источников дохода, которые могли бы их

объяснить, преступного намерение приобрести упомянутое имущество и т.д. (создавая, таким образом, опровергаемую презумпцию незаконного обогащения). При наличии достаточных доказательств суд имеет право сделать вывод о виновности такого лица, в частности, в связи с отсутствием его объяснений относительно законности источников приобретения упомянутого имущества³¹.

Вставка 3.4. Преступление незаконного обогащения в Литве

В 2010 г. Литва ввела состав незаконного обогащения в свой Уголовный кодекс (ст. 189-1). Согласно ей, лицо, которое на основе вещественного права владеет имуществом, стоимостью свыше 500 минимальных размеров прожиточного минимума [около 18 тыс. евро], и знало, либо должно было знать, либо могло знать, что данное имущество не могло быть приобретено за счет законных доходов, подлежит наказанию в форме штрафа, или ареста, или тюремного заключения на срок до четырех лет, а такая собственность подлежит обязательной конфискации. Действие этой статьи распространяется также на юридические лица.

Если стоимость имущества меньше указанного порога, то лицо должно будет уплатить налоги с этого имущества и может быть привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере от 10 до 50 % от стоимости имущества.

Источник: информация, предоставленная правительством Литвы.

Указанные сложности объясняют то, почему только несколько государств установили такое преступление. Из стран Стамбульского плана действий только Украина ввела в 2011 г. состав преступления, который называется «незаконное обогащение» (ст. 368-2 УК). Однако реальная формулировка данного положения предусматривает другое правонарушение: «получение служебным лицом неправомерного преимущества в значительном размере или передача им такого преимущества близким родственникам, если отсутствуют признаки взяточничества». Эта новелла в Уголовном кодексе Украины на самом деле может отчасти дублировать составы взяточничества и навряд ли может быть реализована на практике³².

Растрата, хищение или иное завладения имуществом, злоупотребление служебным положением

Конвенция ООН против коррупции предусматривает наличие в качестве обязательного преступления растраты, хищения или иного нецелевого использования имущества публичным должностным лицом (ст. 17) и хищение имущества в частном секторе (ст. 22) - в качестве факультативного преступления, для которого государствам следует рассмотреть возможность его введение. Оба эти состава преступлений криминализованы в странах Стамбульского плана действий.

Еще одним факультативным преступлением Конвенция ООН признает злоупотребление служебным положением, т.е. совершение какого-либо действия или бездействия публичным должностным лицом при выполнении своих функций с целью получения какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или иного физического или юридического лица. Преступление злоупотребления служебным положением (полномочиями, должностью), включая совершение его в частном секторе, криминализовано во всех странах Стамбульского плана действий.

В отличие от положений Конвенции ООН, составы преступления злоупотребления служебным положением в законодательстве стран Стамбульского плана действий включают такой элемент, как причинение существенного вреда

правам и законным интересам граждан или организаций или защищаемым законом интересам общества или государства. Подобного рода «существенный вред», который может быть и неденежным по форме, в уголовном законодательстве упомянутых государств определен только в части материального, денежного ущерба. Кроме того, отсутствует явная связь с получением неправомерного преимущества: преступление злоупотребления служебным положением считается совершенным, если оно преследовало частные интересы или интересы других лиц. Эти дополнительные элементы могут рассматриваться как сужающие содержащееся в Конвенции ООН определение, а также ставить вопрос об обеспечении правовой определенности.

Специфической особенностью законодательства стран Стамбульского плана действий является то, что, помимо преступления злоупотребления служебным положением, в нем присутствует в качестве самостоятельного состава преступления превышения служебных полномочий, включающее: совершение действий, которые относятся к компетенции вышестоящего должностного лица в том же государственном учреждении или должностного лица в другом учреждении; совершение действий, разрешенных только в конкретных обстоятельствах, или по особому разрешению, или в особом порядке – в отсутствие таких условий; совершение в индивидуальном порядке действий, которые разрешено совершать только коллективно; совершение действий, которые никто не имеет права совершать³³.

В законодательстве государств-участников Стамбульского плана квалификация последнего преступления содержит то же условие, что и для преступления злоупотребления служебным положением («причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций или защищаемым законом интересам общества или государства»), а также еще один элемент – то, что упомянутые действия должны явно находиться вне сферы полномочий данного должностного лица. Эти два элемента могут порождать вопросы в части соблюдения требования правовой определенности, поскольку они могут толковаться широко и непоследовательно. Как отмечается в отчете по Кыргызстану в рамках Стамбульского плана действий, подобного рода расплывчатые формулировки могут сами по себе способствовать коррупции, поскольку позволяют широкую дискреционность в области уголовного преследования³⁴.

Отмывание денежных средств

И Конвенция Совета Европы (ст. 13), и Конвенция ООН (ст. 23) предусматривают преступление в форме отмывания доходов от преступлений. Конвенция СЕ содержит отсылку к деяниям, определенным Конвенцией Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности, и требует криминализации таких деяния, если предикатное преступление состоит из любого из коррупционных преступлений, установленных в соответствии с Конвенцией СЕ по уголовной ответственности за коррупцию. Конвенция ООН сама определяет необходимые элементы преступления отмывания доходов от преступлений и призывает применять его в отношении «самого широкого круга предикатных преступлений», а также делает обязательным его применение к коррупционным преступлениям, установленным в соответствии с Конвенцией ООН.

Все страны Стамбульского плана действий установили уголовную ответственность за отмывание денежных доходов от взяточничества и других преступлений коррупционного характера (об ответственности юридических лиц за отмывание денежных средств см. следующий раздел настоящего отчета). Азербайджан, Армения, Грузия и Украина являются сторонами упомянутой Конвенции СЕ об отмывании денежных средств и подлежат процедуре взаимной проверки, проводимой Комитетом экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (MONEYVAL)³⁵. Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан подлежат взаимным проверкам в качестве членов Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ)³⁶.

Одним из вопросов, проанализированных в ходе второго раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий, стала автономная природа преступления в форме отмывания денежных средств, что означает, что легализация полученных преступным путем доходов должна признаваться отдельным преступлением и не зависеть от предыдущего приговора за совершенное предикатное преступление. У всех стран Стамбульского плана действий имеются трудности с имплементацией этого стандарта. Хотя это прямо не предусмотрено в уголовном законе, судебная практика по делам, связанным с отмыванием денежных средств, обычно требует наличия приговора за предикатное преступление или, по крайней мере, чтобы предикатное преступление и отмывание денежных средств подлежали уголовному преследованию и судебному рассмотрению совместно. Таким образом объектом уголовного преследования фактически становится лишь отмывание денег от собственных преступлений, а остальные формы легализации полученных преступным путем доходов не охватываются.

Интересный подход используется в Грузии, где состав преступления отмывания доходов (статья 194.1 УК) распространяется на необоснованное имущество или доходы, т.е. имущество или доходы, полученные от имущества, которое считается незаконным, если только лицо, члены его семьи, близкие родственники или связанные лица не имеют документов, подтверждающих законный характер приобретения такого имущества.

Ответственность юридических лиц

Коррупционные преступления зачастую совершаются в интересах юридических лиц. Сложные структуры управления и процесс коллективного принятия решений в корпоративных структурах затрудняют выявление и уголовное преследование подобных преступлений. Лица, которые непосредственно совершают соответствующие преступления, и организаторы таких преступлений имеют возможность спрятаться за спиной организации и избежать ответственности, а индивидуальная ответственность работников компании не является действенной мерой предупреждения неправомерных действий со стороны юридического лица.

Ответственность юридических лиц за коррупционные преступления – это хорошо устоявшийся международный стандарт, включенный в виде обязательных положений в международные документы по борьбе с коррупцией: от Второго протокола к Конвенции ЕС о защите финансовых интересов Европейских Сообществ 1997 г. (ст. 3) и Конвенции ОЭСР о борьбе со взяточничеством (ст. 2) до Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. (ст. 18) и Конвенции ООН против коррупции 2003 г. (ст. 26).

Ни в одном из упомянутых документов не содержится требование особой формы ответственности юридических лиц. Они позволяют государствам выбирать между уголовной, административной и гражданской формами ответственности. Однако конвенции СЕ и ООН содержат конкретное обязательство установить ответственность за коррупционные преступления, описанные в их текстах (согласно Конвенции СЕ, - за активное взяточничество, злоупотребление влиянием и отмывание денежных средств; согласно Конвенции ООН, - за все преступления, установленные в соответствии с данной Конвенцией). Это означает, что даже если установлена административная ответственность юридических лиц, она должна содержать отсылку к уголовным преступлениям, которые соответствуют требованиям указанных конвенций, или же составы административных правонарушений должны повторять соответствующие уголовные преступления³⁷.

Вставка 3.5. Стандарт ответственности юридических лиц за коррупционные преступления в соответствии с Конвенцией СЕ об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенцией ОЭСР о борьбе со взяточничеством*:

Преступление совершено физическим лицом, занимающим руководящее положение в юридическом лице, в интересах указанного юридического лица; или

Если физическое лицо, занимающее руководящее положение в юридическом лице, не смогло предотвратить совершение преступления в интересах этого юридического лица, включая путем ненадлежащего надзора или неадекватных мер внутреннего контроля.

* В соответствии с Приложением I к Рекомендации Совета ОЭСР о дальнейшей борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, ноябрь 2009 г

В результате первоначальных обзоров и оценки в рамках Стамбульского плана действий государствам-участникам было рекомендовано рассмотреть возможность включения в свое законодательство положений о действенной ответственности юридических лиц за связанные с коррупцией преступления. В ходе второго раунда мониторинга всем государствам-участникам Стамбульского плана действий были даны новые рекомендации о том, как ввести институт ответственности юридических лиц в соответствии с международными стандартами.

Как было установлено во время второго раунда мониторинга из числа стран Стамбульского плана действий только Грузия ввела ответственность юридических лиц в соответствии с международными стандартами. В 2006 г. Грузия внесла изменения в свой Уголовный кодекс и установила уголовную ответственность юридических лиц за отмывание денежных средств, взяточничество в частном секторе и активное взяточничество в государственном секторе, когда соответствующее деяние «было совершено ответственным лицом³⁸ от имени или при посредстве юридического лица и/или в его пользу». В 2008 г. Грузия внесла дополнительные изменения в Уголовный кодекс, добавив ответственность юридических лиц за недостаточный надзор и контроль со стороны «ответственного лица», приведшие к совершению преступления.

Несколько других государств-участников Стамбульского плана действий рассматривают возможность введения ответственности юридических лиц за

коррупцию: Казахстан – путем внесения изменений в Уголовный кодекс; Армения – в Кодексе административных правонарушений. Украина ввела в 2009 г. *sui generis* ответственность юридических лиц за уголовные преступления в сфере коррупции через отдельный закон; однако в январе 2011 г., всего через 5 дней после вступления в силу, этот закон утратил силу. В январе 2013 года Правительство Украины подало в парламент новый проект закона об ответственности юридических лиц (о «мерах уголовно-правового характера относительно юридических лиц»). Как сообщается, в марте 2012 г. Азербайджан внес изменения в Уголовный кодекс, которыми устанавливается ответственность юридических лиц (см. вставку ниже).

Вставка 3.6. Ответственность юридических лиц в Азербайджане

В марте 2012 г. Азербайджан внес в Уголовный кодекс изменения, которыми устанавливается ответственность юридических лиц за ряд преступлений, включая коррупционные. В соответствии с новой главой 15-2 Уголовного кодекса, к юридическим лицам могут применяться «уголовно-правовые меры» за совершение в их пользу и интересах преступления следующими физическими лицами: должностным лицом, уполномоченным представлять юридическое лицо; должностным лицом, уполномоченным принимать решения от имени юридического лица; должностным лицом, уполномоченным осуществлять надзор за деятельностью юридического лица; а также любым работником юридического лица, если преступление было совершено в результате отсутствия со стороны упомянутых должностных лиц надзора за данным работником. Прекращение уголовного преследования физического лица не препятствует применению уголовно-правовых мер к юридическому лицу.

К юридическим лицам могут применяться следующие «уголовно-правовые меры»: штраф; специальная конфискация; лишение юридического лица права заниматься определенными видами деятельности; ликвидация юридического лица. Конкретный вид санкции зависит от следующих обстоятельств: природы и степени общественной опасности преступления; размера полученной юридическим лицом выгоды в результате совершенного преступления, а также от природы и степени реализации его интересов; числа совершенных правонарушений и тяжести их последствий; участия юридического лица в раскрытии преступления, разоблачении его участников, а также отслеживании и обнаружении полученных преступным путем доходов; добровольного компенсирования или возмещения материального и морального ущерба, мер, предпринятых юридическим лицом для уменьшения причиненного жертве ущерба; характеристик юридического лица, включая наличие ранее применявшихся к нему «уголовно-правовых мер», благотворительных или прочих общественно полезных видов деятельности, в которых оно принимало участие.

Источник: Информация, предоставленная правительством Азербайджана.

Азербайджан, Армения и Украина ввели административную ответственность юридических лиц за отмывание денежных средств. Законодательство Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана не предусматривает административной или уголовной ответственности юридических лиц за отмывание денежных средств³⁹.

В целом, в странах Сети и ОЭСР существуют три основные формы ответственности юридических лиц:

- административная ответственность как составляющая общего закона об административных правонарушениях или как специальный закон об

административной ответственности юридических лиц (например, в Болгарии, Германии, Греции, Италии, России);

- уголовная ответственность: закрепляется положениями Уголовного кодекса (например, в Грузии, Латвии, Литве, Молдове, Румынии, Эстонии) или отдельным законом (например, в Албании⁴⁰, Венгрии⁴¹, Сербии⁴², Словении⁴³, Хорватии⁴⁴, Черногории⁴⁵);
- квазиуголовная (*sui generis*) ответственность – не рассматриваемая как уголовная ответственность, но применяется за совершение уголовных правонарушений судебными органами, которые рассматривают уголовные дела в соответствии с нормами уголовного процесса (например, в Польше⁴⁶, Словакии⁴⁷, Швеции⁴⁸).

Зачастую слабым местом административной ответственности юридических лиц является узкий набор располагаемых компетентными органами следственных инструментов (который не включает меры принудительного и скрытого характера) по сравнению с мерами, которые доступны в рамках уголовного процесса⁴⁹.

Автономная ответственность. Одна из основных проблем в установлении действенной ответственности юридического лица связана с обеспечением ее автономной природы: ответственность юридического лица не должна зависеть от уголовного преследования и осуждения физического лица, совершившего уголовно наказуемое деяние. В Руководстве о передовой практике по реализации Конвенции ОЭСР против взяточничества⁵⁰ отмечается, что ответственность юридических лиц не должна ограничиваться делами, по которым осуждено или подвергнуто уголовному преследованию совершившее преступление физическое лицо. Как указывается в отчетах о мониторинге Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, «режим, который требует осуждения и наказания физического лица, оказывается неспособен к работе с все более сложными корпоративными структурами, отличительной чертой которых зачастую становится децентрализация механизма принятия решений»⁵¹. Осуждение физического лица как существенное условие наступления ответственности лица юридического также становится препятствием для применения действенных, пропорциональных и сдерживающих санкций в отношении юридических лиц. Еще в 1988 г. в своей Рекомендации Государствам-членам Совета Европы Комитет Министров СЕ указал, что предприятия должны подлежать ответственности вне зависимости от того, установлено ли физическое лицо, которое совершило действие или бездействие, которое квалифицируется как правонарушение⁵².

Похожим образом, в своих отчетах ГРЕКО выражает обеспокоенность относительно «того факта, что сначала необходимо установить преступника - физическое лицо, поскольку в больших корпорациях данное лицо скорее всего будет отвечать лишь за часть совершенного правонарушения, а процессы коллективного принятия решений также могут привести к невозможности однозначно установить, какое именно физическое лицо является подозреваемым и/или сделать его объектом уголовного преследования»⁵³.

Вставка 3.7. Виновность юридических лиц

Типичное возражение против введения ответственности юридических лиц – отсылка к индивидуальной природе уголовной ответственности. В традиционном понимании вина (психологическое отношение к совершенному деянию) действительно не может быть вменена юридическим лицам, которые являются виртуальными субъектами. Однако законодательство некоторых стран, которые именно по этой причине не могут установить уголовную ответственность юридических лиц, предусматривает «виновную» ответственность юридических лиц за административные правонарушения. Так, например, соответствующие кодексы Таджикистана и Кыргызстана устанавливают, что юридические лица ответственны за административные правонарушения (однако не за коррупционные), что требует установления их вины; юридические лица обладают гарантиями презумпции невиновности. Стандарт ответственности таков, что юридическое лицо подлежит ответственности, если установлено, что оно было в состоянии соблюдать требования, нарушение которых приводит к наступлению административной ответственности, но не приняло все возможные меры для их соблюдения. Схожая модель используется в Кодексе административных правонарушений России.

Другие государства (например, Грузия) предусматривают ответственность юридических лиц, если соответствующие деяния были совершены непосредственно ответственными (руководящими) лицами компании или стали результатом их халатности (отсутствия надзора или контроля). Ключевым элементом, связывающим совершенные физическими лицами правонарушения с нарушениями юридических лиц, является то, что такие правонарушения должны быть совершены в пользу юридического лица.

Вышеупомянутые модели предусматривают объективное вменение вины или «строгую ответственность», которая не требует вины как таковой, и показывают, как традиционные понятия юридической ответственности могут адаптироваться для соответствия новым реалиям и устанавливать эффективную ответственность юридических лиц.

В этом отношении хорошая практика используется в Уголовном кодексе Грузии (статья 107-1), которая предусматривает, что юридическое лицо должно подлежать уголовной ответственности, если преступление совершено от его имени или с его использованием и/или в его пользу, вне зависимости от того, установлена ли личность преступника. В соответствии с Законодательным указом № 231/2000 (ст. 8) Италии, ответственность компаний наступает также, если (а) правонарушитель не установлен или ему не может быть предъявлено обвинение; (b) нарушение не влечет ответственность по любой причине, кроме амнистии.

Освобождение от ответственности. Ответственность юридических лиц за отсутствие надзора или контроля со стороны руководящих лиц (лиц с высшей степенью управленческих полномочий) способствует реализации адекватных механизмов и программ внутрикорпоративного контроля, этики и соблюдения норм⁵⁴. Наличие подобной системы внутреннего контроля может быть установлено как основание для освобождения компании от ответственности за действия ее работников. Так, например, в Италии юридическое лицо не является ответственным за правонарушение, совершенное лицом, занимающим руководящее положение, или лицами под его руководством или надзором, если оно докажет, что до момента совершения данного правонарушения (i) руководство компании утвердило и в действительности реализовало соответствующую организационно-управленческую модель для предупреждения правонарушений, подобных имевшему место; (ii) в рамках организации был создан автономный орган для целей надзора, реализации и совершенствования данной модели; (iii) указанный автономный орган в

достаточной степени осуществлял надзор за функционированием упомянутой модели; а также (iv) преступник - физическое лицо совершил правонарушение, мошенническим образом обойдя нормы и требования указанной модели.

Санкции. Юридические лица должны подлежать эффективным, пропорциональным и действенным уголовным или неуголовным санкциям, включая финансовые. Последние должны быть достаточно суровыми, чтобы оказывать воздействие на большие корпорации. Согласно Рабочей группе ОЭСР по вопросам взяточничества, в целях обеспечения равных условий ведения бизнеса и предупреждения «регуляторного арбитража» размер финансовых санкций необходимо сопоставлять на международном уровне. Рабочая группа ОЭСР признала недостаточными максимальные размеры санкций в 1 млн. евро (Германия, Италия – отчеты 2 фазы), 1 660 млн. евро (Словакия, отчет 3 фазы) и 700 тыс. евро (Австрия, отчет 2 фазы). Тогда как достаточными были признаны такие максимальные размеры уголовных санкций: около 16 млн. евро (Эстония, отчет 2 фазы) и 10 млн. евро (Бельгия, отчет 2 фазы). Следует помнить, что в обоих вышеуказанных случаях также предусматривается конфискация взятки и соответствующих доходов. Когда штраф в денежной форме рассчитывается путем умножения полученной юридическим лицом выгоды в несколько раз, такого рода «выгода» должна пониматься широко для того, чтобы включать стоимость контракта, полученного в результате взяточничества, налоговые послабления, субсидии, лицензии, и т.д.⁵⁵

Прочие стандарты. Ответственность юридических лиц должна распространяться на частные, государственные и контролируемые государством предприятия, а также субъекты, которые формально не имеют статуса юридического лица, но обладают одинаковой правосубъектностью. Ответственность юридических лиц, будь то административная или уголовная, также должна обеспечивать эффективное использование взаимной правовой помощи.

Ответственность юридических лиц не должна ограничиваться случаями, когда юридическое лицо в реальности получило выгоду от взятки. Такого рода ограничение может исключать ответственность в ситуации, когда, скажем, компания получила контракт благодаря взятке, но контракт оказался убыточным, поскольку основывался на плохо продуманном бизнес-решении⁵⁶.

Определение публичного должностного лица

Национальное публичное должностное лицо

Международные стандарты требуют, чтобы составы преступлений взяточничества охватывали широкий круг публичных должностных лиц. Определение национального публичного должностного лица должно включать любое лицо, которое:

- занимает должность в органах законодательной, исполнительной (административной) власти, включая глав государств, министров и их аппарат;
- является членом национального законодательного собрания, реализующего законодательные или административные полномочия;
- занимает должность в органах правосудия, включая органы прокуратуры;

- занимает должность в органах местного самоуправления;
- выполняет публичную функцию, включая работу для публичного ведомства. Публичное ведомство может включать структуру, созданную согласно публичному праву для выполнения конкретных задач в публичных интересах;
- исполняет публичную функцию для публичного предприятия. Понятие публичного предприятия должно распространяться на любые предприятия, в котором мажоритарный пакет принадлежит государству, а также на те предприятия, в отношении которых государство может осуществлять – прямо или косвенно – доминирующее влияние, и на предприятия, которые выполняют государственную функцию и функционируют на соответствующем рынке не на обычной коммерческой основе, т.е. не на основе, которая в целом эквивалентна основе, предусмотренной для частных предприятий, без преференциальных субсидий или других привилегий. Это определение также должно охватывать руководство, менеджеров и сотрудников компаний;
- выполняет любой из делегированных органом публичной власти видов деятельности в публичных интересах, - таких, как выполнение задач в связи с государственными закупками;
- предоставляет публичные услуги, как это определено национальным законодательством и как применяется в соответствующей области права данной страны: например, является судьей арбитражного суда, присяжным, нотариусом, экспертом-криминалистом;
- соответствует определению «публичного должностного лица» в национальном законодательстве, включая определения «должностного лица», «государственного должностного лица», «мэра», «министра» или «судьи», включая категории должностных лиц правоохранительной сферы и военных⁵⁷.

Вставка 3.8. Определение публичного должностного лица в Азербайджане

В июне 2011 г. в ответ на рекомендации Стамбульского плана действий и ГРЕКО Азербайджан внес изменения и дополнения в УК и установил автономное определение должностного лица, подлежащего ответственности за преступления в сфере взяточничества. Предыдущее положение УК содержало ссылку на Закон о борьбе с коррупцией и не охватывало таких лиц, как вспомогательный персонал в госорганах, должностные лица в органах местного самоуправления, иностранные должностные лица.

Источник: Отчет о мониторинге в рамках СПД, информация правительства Азербайджана.

При определении того, является ли данное лицо публичным должностным лицом, не имеет значения, было ли это лицо: назначено на данную должность или избрано; замещает ли оно эту должность на временной или постоянной основе; на платной или бесплатной основе; независимо от стажа этого лица и от того, занимает ли оно вспомогательную должность.

Общей проблемой для стран Стамбульского плана действий остается разрозненное определение «должностных лиц», которые подлежат ответственности за коррупционные правонарушения, поскольку отдельные элементы определения могут содержаться в различных законах, как то: о государственной службе, о

борьбе против коррупции, о различного рода государственных органах. В целях правовой определенности предпочтительным представляется наличие автономного определения, включенного в Уголовный кодекс.

В некоторых странах Стамбульского плана действий понятие «должностные лица» (Армения, Таджикистан, Украина – см. ниже) охватывает лишь сотрудников публичных органов власти, исполняющих распорядительные, административные, организационные или финансовые функции, исключая, таким образом, из их числа вспомогательный персонал (например, делопроизводителей, секретарей, машинисток, курьеров, водителей, архивариусов), что не соответствует международным стандартам.

Вставка 3.9. Определение публичного должностного лица в Украине

В ходе реформы антикоррупционного законодательства 2011 г. было изменено определение должностного лица, которое имеет значение для составов коррупционных преступлений. Новый рамочный закон о предупреждении и противодействии коррупции содержит список лиц, подлежащих ответственности за коррупционные правонарушения, и включает широкий круг национальных и иностранных должностных лиц и служащих. Национальные должностные лица и служащие в общем определены как «лица, уполномоченные исполнять государственные функции или функции местного самоуправления». В тоже время в Уголовном кодексе страны сохранилось автономное определение служебных лиц, которое, в частности, определяет их как (1) «лиц, которые исполняют функции представителей власти или местного самоуправления», и (2) лиц, которые замещают должности в органах государственной власти, органах местного самоуправления, на государственных и коммунальных предприятиях, учреждениях или организациях, связанные с исполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных полномочий. В соответствии с постановлением Верховного Суда о судебной практике по делам о взяточничестве, служебные лица первой категории - это «работники государственных органов и их аппарата, которые наделены правом устанавливать требования и принимать решения, обязательные для исполнения физическими и юридическими лицами, вне зависимости от их ведомственной принадлежности и подчиненности». Такое определение, следовательно, не соответствует данному в вышеупомянутом Законе 2011 г. и может приводить к непоследовательному правоприменению в нарушение принципа правовой определенности.

Источник: Отчет о втором раунде мониторинга в рамках СПД, с. 36-37, <http://www.oecd.org>

Отдельные страны Стамбульского плана действий (например, Азербайджан, Казахстан) распространили определение должностного лица даже на кандидатов на политические должности, как то кандидатов в президенты, членов парламента и местных представительных органов власти. Эта практика правильная, и ее следует перенять и другим государствам.

Иностранные публичные должностные лица

В соответствии с международными стандартами, коррупционные преступления должны также охватывать должностных лиц иностранных государств и должностных лиц публично-правовых международных организаций. Определение иностранного публичного должностного лица сопоставимо с определением национального публичного должностного лица с оговоркой относительно его принадлежности к иностранному государству. Согласно ст. 2 Конвенции ООН против коррупции, иностранное публичное должностное лицо определяется как

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.

Таблица 3.4. Определение иностранного публичного должностного лица

	Иностранцы публичные должностные лица	Должностные лица международных организаций
Азербайджан	✓	✓
Армения	✓	✓
Грузия	✓	✓
Казахстан	—	—
Кыргызстан	—	—
Таджикистан	—	—
Украина	✓	✓
Узбекистан	—	—

— : Не установлено в национальном законодательстве.

✓ : Установлено в национальном законодательстве.

Источник: мониторинговые отчеты СПД; исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством (ст. 1) определяет иностранное должностное лицо как любое лицо, замещающее должность в законодательном, исполнительном или судебном органе иностранного государства (на всех уровнях и во всех подразделениях государства – от национального до местного) вне зависимости от того, назначено ли оно было на эту должность, или избрано; любое лицо, исполняющее публичную функцию для иностранного государства, включая его публичное ведомство или публичное предприятие; а также любое должностное лицо или агента публично-правовой международной организации. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию ссылается на понятие публичных должностных лиц иностранного государства, а также дополнительно прямо упоминает членов иностранных законодательных собраний, должностных лиц публичных международных или наднациональных организаций или органов, парламентских собраний международных или наднациональных организаций, членом которых является сторона Конвенции, судей и должностных лиц международных судов. Дополнительный протокол к Конвенции СЕ⁵⁸ включает также членов иностранного арбитража и присяжных заседателей иностранных государств.

Согласно международным стандартам, подкуп иностранных публичных должностных лиц может охватываться при помощи отдельных составов преступлений или путем распространения на них определения лиц, подлежащих уголовной ответственности за преступления в форме взяточничества. Все государства-члены Стамбульского плана действий, которые уже криминализовали взяточничество иностранных публичных должностных лиц (см. таблицу выше), избрали последний подход и распространили определение служебного лица на иностранных публичных должностных лиц.

Вставка 3.10. Определение иностранного публичного должностного лица в Казахстане

Одна из рекомендаций, изначально данных Казахстану в рамках реализации Стамбульского плана действий, состояла в том, чтобы ввести ответственность за активное и пассивное взяточничество иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций. Закон от 21.07.2007 г. дополнил ст. 311 Уголовного кодекса Казахстана («Получение взятки») примечанием 4, которое предусматривает, что термин «должностные лица», приведенный в указанной статье и ст. 312 УК («Дача взятки»), также относится к должностным лицам иностранных государств или международных организаций. Однако в этих статьях «должностные лица» подлежат ответственности только за преступления, совершенные при отягчающих обстоятельствах, а прочие перечисленные в этих статьях составы преступлений относятся к другим лицам («лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, либо приравненное к нему лицо», «лицо, занимающее ответственную государственную должность»). Следовательно, ст. 311-312 УК применимы к должностным лицам иностранных государств или международных организаций лишь частично, что не соответствует международным стандартам. Отчет в рамках Стамбульского плана действий также рекомендовал Казахстану конкретизировать термин «должностные лица иностранных государств или международных организаций» в соответствии с международными стандартами (ст. 2 Конвенции ООН; ст. 5, 6, 9-11 Конвенции СЕ; ст. 1 Конвенции ОЭСР).

Источник: Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках СПД, с. 43, www.oecd.org

Санкции

Международные конвенции рассматривают коррупционные правонарушения, которые подлежат криминализации, в качестве серьезных правонарушений и требуют, чтобы санкции за подобные правонарушения, совершенные физическим или юридическим лицом, были эффективными, пропорциональными и действенными⁵⁹. В отношении физических лиц ст. 19 Конвенции СЕ и ст. 3 Конвенции ОЭСР специально предусматривают наличие санкций в виде лишения свободы, достаточных для возможности эффективного предоставления взаимной правовой помощи и экстрадиции. Статья 30 Конвенции ООН против коррупции также предусматривается возможность лишения осужденных за коррупционные преступления лиц права замещать должности на государственной службе или в государственных предприятиях. Санкции против юридических лиц могут по своей природе быть уголовными, административными или гражданскими и должны включать финансовые санкции.

При анализе соответствия установленных санкций международным стандартам внимание уделяется следующим факторам: степень тяжести наказания за коррупционные преступления по сравнению с другими преступлениями экономического характера (мошенничество, растрата и т.п.); различие между санкциями за взяточничество в публичном и частном секторах; санкции за различного рода коррупционные преступления, - такие как обещание, предложение, дача / просьба, получение, принятие обещания или предложения взятки; являются ли минимальный и максимальный пределы санкций действенными с точки зрения оказания сдерживающего воздействия, или не являются ли они избыточными в нарушение принципа пропорциональности; различия между санкциями за активное и пассивное взяточничество; предусматривают ли санкции тюремное заключение, достаточное для того, чтобы позволить экстрадицию; в случае, когда срок давности привязан к суровости санкций, – обеспечивают ли санкции срок давности, который не делает ответственность неэффективной, и т.д.

Таблица 3.5. Максимальный размер санкций за основные (неквалифицированные) составы преступлений в странах СПД и отдельных странах Сети*

	Активное взяточничество	Пассивное взяточничество	Злоупотребление влиянием (активная сторона)	Злоупотребление влиянием (пассивная сторона)
Страны Стамбульского плана действий				
Азербайджан	2-5 лет	4-8 лет	2-5 лет	3-7 лет
Армения	До 3 лет	До 3 лет	Н/п	До 3 лет
Грузия	До 3 лет	6-9 лет	До 2 лет	3-5 лет
Казахстан	До 3 лет	До 5 лет	Н/п	Н/п
Кыргызстан	До 3 лет	До 3 лет (5-8 лет в случае предварительного соглашения)	Н/п	Н/п
Таджикистан	До 5 лет	До 5 лет	Н/п	Н/п
Украина	Ограничение свободы, 2-5 лет ¹	До 6 мес. ареста	Ограничение свободы, 2-5 лет	2-5 лет
Узбекистан	До 3 лет	До 5 лет	Н/п	Н/п
Страны Сети²				
Албания	от 6 мес. до 3 лет	2-8 лет	от 6 мес. до 2 лет	от 6 мес. до 4 лет
Беларусь	До 5 лет	До 7 лет	Н/п	Н/п
Болгария	До 6 лет	До 6 лет	До 3 лет	До 6 лет
Латвия (новый УК)	До 6 лет	До 8 лет	До 1 года	До 2 лет
Литва	До 2 лет	До 4 лет	До 4 лет	До 5 лет
Молдова	До 6 лет	3-7 лет	Н/п	До 5 лет
Польша	От 6 мес. до 8 лет	От 6 мес. до 8 лет	От 6 мес. до 8 лет	От 6 мес. до 8 лет
Россия	До 2 лет	До 3 лет	Н/п	Н/п
Румыния	2-7 лет	2-7 лет	2-7 лет	2-7 лет
Словения	От 6 мес. до 3 лет	1-5 лет	До 3 лет	До 3 лет
Хорватия (новый УК)	От 6 мес. до 5 лет	1-8 лет	от 6 мес. до 3 лет	от 6 мес. до 3 лет
Эстония	До 3 лет	До 3 лет	Н/п	До 3 лет

«Н/п» – неприменимо (преступление не установлено).

* Если не указано иное, число лет означает длительность лишения свободы (тюремного заключения). Санкции за соответствующие преступления могут также включать дополнительные элементы, например, обязательную конфискацию и запрет на право занимать должности на государственной службе или заниматься определенными видами деятельности.

1. Для «предложения взятки» предусмотрена другая максимальная санкция – ограничение свободы до 2 лет. Ограничение свободы – это более мягкая санкция, чем «лишение свободы».
2. На основании отчетов ГРЕКО в рамках третьего раунда оценивания и отчетов Комитета экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (за исключением Беларуси и России, где были использованы непосредственно тексты законов).

Источник: подготовлено Секретариатом Сети ОЭСР на основании отчетов ГРЕКО о третьем раунде оценивания и отчетов MONEYVAL (кроме Беларуси и России, где использовались непосредственно тексты законов).

Таблица 3.5. Максимальный размер санкций за основные (неквалифицированные) составы преступлений в странах СПД и отдельных странах Сети*

Активное взяточничество в частном секторе	Пассивное взяточничество в частном секторе	Отмывание денежных средств	Растрата	Злоупотребление властью	
Страны Стамбульского плана действий					
2-5 лет	4-8 лет	6-9 лет	Нет данных	До 3 лет	Азербайджан
До 2 лет	До 3 лет	2-5 лет	До 2 лет	До 4 лет	Армения
До 3 лет	2-4 лет	3-6 лет	3-5 лет	До 3 лет	Грузия
До 3 лет	До 5 лет	До 3 лет	До 3 лет	До 2 лет	Казахстан
До 2 лет	До 4 лет	3-6 лет	До 1 года	До 3 лет	Кыргызстан
До 2 лет	До 3 лет	До 4 лет	До 2 лет	До 2 лет	Таджикистан
Штраф от прим. 850 до 1700 евро	Штраф от прим 8500 до 13600 евро	3-6 лет	До 4 лет	Ограничение свободы, до 3 лет	Украина
До 3 лет	До 5 лет	5-10 лет	До 6 мес.	До 3 лет	Узбекистан
Страны Сети²					
От 3 мес. до 2 лет	от 6 мес. до 3 лет	3-10 лет	Нет данных	Нет данных	Албания
Н/п	До 3 лет	2-4 лет	До 4 лет	2-6 лет	Беларусь
До 3 лет	До 5 лет	1-6 лет	Нет данных	Нет данных	Болгария
До 3 лет	До 3 лет	До 3 лет	До 5 лет.	До 3 лет	Латвия (новый УК)
До 2 лет	До 4 лет	До 7 лет	До 2 лет	До 5 лет	Литва
До 3 лет	До 3 лет	До 5 лет	Нет данных	До 3 лет	Молдова
От 3 мес. до 5 лет	От 3 мес. до 5 лет	От 6 мес. до 8 лет.	Нет данных	Нет данных	Польша
До 3 лет	До 7 лет	До 3 лет	До 2 лет	До 4 лет	Россия
8 -28 мес.	8 -28 мес.	3-12 лет	1-15 лет	От 6 мес. до 5 лет	Румыния
До 3 лет	От 3 мес. до 5 лет	До 5 лет	До 5 лет	До 5 лет	Словения
До 3 лет	от 6 мес. до 5 лет	От 6 мес. до 5 лет	Нет данных	Нет данных	Хорватия (новый УК)
До 3 лет	До 3 лет	До 5 лет	Нет данных	Нет данных	Эстония

В большинстве стран Стамбульского плана действий санкции за взяточничество и другие коррупционные преступления предусматривают широкий набор наказаний, которые представляются эффективными, пропорциональными и действенными (см. Таблицу 3.5.). Степень наказаний зачастую зависит от того, идет ли речь о законном или незаконном действии (бездействии) со стороны должностного лица в обмен на взятку. Предусмотрен также ряд преступлений с отягчающими обстоятельствами. В то же время в некоторых странах Стамбульского плана действий положения о санкциях не отвечают международным стандартам.

В Грузии минимальное наказание за базовый состав преступления в виде получения взятки составляет 6 лет тюремного заключения. Эксперты сочли эту норму непропорциональной и не оставляющей места соответствующим санкциям за взяточничество в малых размерах. Существует риск, что дела не будут доводиться до суда, поскольку минимальный срок приговора является неадекватным⁶⁰.

Применяемые в Кыргызстане к не являющимся должностными лицами работникам государственных органов, получившим неправомерную выгоду (ст. 225 УК), санкции в виде общественных работ или штрафа в размере от примерно 80 до 325 евро, были признаны непропорциональными и не оказывающими сдерживающего воздействия в части получения указанной категорий лиц взяток, которые могут привести к значительному вреду⁶¹.

В Украине санкции за основные составы преступлений дачи и получения взятки, активную сторону злоупотребления влиянием, дачу и получение взятки в частном секторе не предусматривают возможности тюремного заключения и в целом представляются слишком мягкими с точки зрения эффективности и действенности. Поскольку, согласно Уголовно-процессуальному кодексу Украины, преступлениями, по которым может проводиться экстрадиция, являются те, которые предусматривают наказание в виде тюремного заключения на срок не менее 1 года, указанные коррупционные преступления исключают возможность экстрадиции. Степень суровости санкций также обуславливает длительность срока давности – он не может превышать 3 лет в случае, если наказание предусмотрено в виде ограничения свободы или тюремного заключения сроком до 2 лет (см. также соответствующий раздел настоящего отчета). Кроме того, предложение взятки влечет за собой менее суровые санкции, чем ее дача.

Несмотря на то, что законодательство большинства стран Стамбульского плана действий предусматривает действенные санкции (если принимать во внимание санкции за квалифицированные составы преступлений), их применение неоднородно: на практике суды зачастую назначают условное тюремное заключение и часто применяют санкции, близкие к нижним границам их шкалы.

Конфискация

Международные антикоррупционные документы требуют принятия мер для того, чтобы сделать возможной конфискацию доходов от коррупционных преступлений (или имущества эквивалентной стоимости) и орудий, использованных для совершения преступления⁶².

Конвенция ООН и документы по борьбе с отмыванием денежных средств (такие, как Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и

конфискации доходов от преступлений и по финансированию терроризма (CETS № 198)) содержат следующие определения:

- "конфискация" означает наказание или меру, назначенную судом в результате разбирательства по уголовному делу и состоящую в окончательном лишении имущества;
- "доход" означает любую экономическую выгоду, извлекаемую или получаемую напрямую или косвенным образом в результате совершения уголовного правонарушения, включая любую экономию от меньших издержек вследствие преступления;
- "орудия и средства" означает любое имущество, используемое или предназначенное для использования любым образом, целиком или частями, для совершения уголовного правонарушения⁶³;
- "имущество" включает активы любого рода, материальные или нематериальные, движимые или недвижимые, выраженные в вещах или правах, а также юридические документы или акты, подтверждающие право собственности на такие активы или интерес в них.

Законодательством некоторых стран Стамбульского плана действий предусмотрены два вида уголовной конфискации: в качестве наказания согласно конкретным статьям Уголовного кодекса (в качестве обязательной или факультативной санкции) и процессуальная конфискация согласно Уголовно-процессуальному кодексу, которая применяется независимо от применения конфискации как уголовной санкции и может быть наложена за любой вид преступления. Эти положения обычно применяются по отношению к орудиям, средствам и доходам от взяточничества. Однако они часто четко не охватывают доходы, которые были превращены в другие виды активов (например, жилье, купленное на доходы от взяток) или смешаны с имуществом, приобретенным за счет законных источников (конвертированные или смешанные доходы). Законодательством некоторых стран Стамбульского плана действий также не разрешена стоимостная конфискация, позволяющая конфисковать доходы, которые были спрятаны, уничтожены, потрачены или переданы во владение какой-либо добросовестной третьей стороне. Зачастую также невозможна конфискация выгод, полученных из доходов от преступлений (например, прибыли, полученной за счет приобретения с помощью взятки разрешения на ведение хозяйственной деятельности, прибыль от инвестирования денежных средств, полученных в качестве взятки).

Один из действенных инструментов лишения совершившего коррупционное правонарушение лица полученных преступным путем доходов – изменение на обратное бремени доказывания при конфискации имущества. Конвенция ООН против коррупции (ст. 31) рекомендует сторонам рассмотреть возможность установления требования о том, чтобы совершившее преступление лицо доказало законное происхождение таких предполагаемых полученных преступным путем доходов или другого имущества, подлежащего конфискации. Схожее положение включено в Рамочное решение Совета ЕС о конфискации связанных с преступлением доходов, средств совершения и имущества, которое побуждает государства-члены к принятию необходимых мер, чтобы сделать возможной конфискацию, если установлено, что стоимость данной собственности непропорциональна размеру законного дохода осужденного лица и национальный

суд, основываясь на конкретных фактах, полностью убежден, что указанная собственность была получена в результате уголовной деятельности данного осужденного лица⁶⁴.

Таблица 3.6. Положения о конфискации в странах Стамбульского плана действий

	Азербайджан	Армения	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Украина	Узбекистан
Конфискация орудий, средств и доходов от взяточничества	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Стоимостная конфискация	✓	✓	✓	–	–	–	–	–
Конфискация конвертированных или смешанных доходов	–	–	✓	–	–	–	–	–
Конфискация выгод, проистекающих из доходов от преступлений	–	✓	✓	–	–	–	–	–

– : Не установлено в национальном законодательстве.

✓ : Установлено в национальном законодательстве.

Источник: мониторинговые отчеты СПД; исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

Этот механизм тесно связан с составом преступления незаконного обогащения, поскольку приводит к мерам конфискации в связи с владением необъясненным, хотя и привязанным к конкретному преступлению, имуществом. Он позволяет выдвигать презумпцию незаконного происхождения активов, если лицо, которое было осуждено, или даже если ему только было предъявлено обвинение в совершении определенного преступления, не может объяснить их законное происхождение. При правильном формулировании (посредством опровержимой презумпции) данный механизм был признан таким, что не противоречит Европейской конвенции о правах человека⁶⁵.

Так, например, в рамках недавней реформы в Литве, если лицо, совершившее преступление определенной тяжести, в результате которого оно приобрело или могло приобрести материальную выгоду, владеет имуществом, приобретенным во время совершения преступления, после совершения или за пять лет до того, которое непропорционально законному доходу этого лица и соответствующая разница составляет свыше 9 тыс. евро, при условии, что лицо не может обосновать законность его приобретения, такое имущество подлежит так называемой расширенной конфискации⁶⁶.

В Грузии Гражданский процессуальный кодекс (Глава XLIV¹) предусматривает конфискацию незаконного имущества и необъясненных активов публичных должностных лиц, а также членов их семей, близких родственников и других «связанных с ними лиц». Подобная конфискация возможна после осуждения по уголовному делу, когда прокурор может обратиться в суд с просьбой конфискации имущества, которое, как подозревается, происходит от полученных преступным путем доходов. После установления прокуратурой *prima facie* доказательств необъясненного имущества бремя доказывания переходит к осужденному (или

связанным лицам). Если последний не сможет доказать законность происхождения имущества и суд придет к выводу о наличии разумного сомнения в отношении законности его происхождения, он постановляет конфисковать это имущество⁶⁷.

Сходным образом, согласно ст. 45 Уголовного кодекса Польши, если лицо было осуждено за преступление, в результате которого оно приобрело, даже если косвенно, значительную по стоимости выгоду имущественного характера, предполагается, что имущество, которое оно приобрело во время совершения преступления или после него, но до решения суда, представляет собой имущество, приобретенное преступным путем, если только упомянутое лицо или какая-либо другая заинтересованная сторона не представят доказательств обратного⁶⁸. В Португалии в случае осуждения за преступления определенной категории (включая пассивное взяточничество, растрату, отмывание денежных средств) разница между стоимостью реального имущества ответчика и того, которое соответствует его законному доходу, рассматривается как выгода от преступной деятельности и подлежит конфискации⁶⁹. В Турции Законом о декларировании имущества в борьбе против коррупции и злоупотреблениями по службе в некоторых ситуациях предусматривается поворот бремени доказывания, включая случаи, когда лицо владеет имуществом, непропорциональным его доходу. В подобном случае имущество может рассматриваться как незаконное и подлежащим конфискации (включая стоимостную конфискацию), если только это лицо не докажет законность его приобретения⁷⁰.

Румыния недавно ввела в свое уголовное законодательство понятие расширенной конфискации⁷¹, которое предусматривает обязательную конфискацию имущества, если: а) лицо признано виновным в совершении деяния, наказуемого тюремным заключением на срок от пяти лет и выше и подпадающего под 21 категорию преступлений, установленных в новом законодательстве (включая коррупцию, отмывание денежных средств); б) обвиняемый, в течение 5 лет, предшествующих данному уголовному деянию, аккумулировал имущество, стоимость которого превышает то, что он заработал законным образом (под конфискацию попадают именно это дополнительное имущество); в) суд убежден, что соответствующее имущество происходит от одного или более означенных преступлений. Этот новый механизм включает конфискацию имущества, принадлежащего третьей стороне, и стоимостную конфискацию, а также позволяет осуществлять конфискацию имущества, приобретенного за счет доходов от преступной деятельности⁷².

Схожий механизм, но реализуемый посредством процедур гражданского законодательства, был внедрен в Болгарии в мае 2012 г.⁷³ Он, в частности, предусматривает возможность конфискации, если было доказано с разумной степенью обоснованности, что имущество было приобретено в результате преступной деятельности и что существует значительное «несовпадение в части имущества физического лица», что означает, что стоимость его имущества существенно превышает чистый доход данного лица, а также членов его семьи, в течение соответствующего периода и не установлен иной законный источник его доходов⁷⁴.

Срок давности, иммунитеты и деятельное раскаяние

Срок давности

Срок давности, т.е. установленный законом срок, в течение которого лицо может быть привлечено к ответственности за совершение преступления, может становиться препятствием для эффективного уголовного преследования коррупционных правонарушений, если он слишком короткий или его нельзя прервать или приостановить при определенных обстоятельствах. Даже если санкции за коррупционные правонарушения являются действенными, возможность освобождения от ответственности в связи с истечением срока давности лишает ответственность за подобного рода правонарушения эффективности, принимая во внимание длительность досудебных и судебных процедур в сложных делах, в особенности в тех, которые включают международные аспекты (например, взаимную правовую помощь). Сходным образом, если, например, иммунитет лица не прерывает срока давности за совершенное преступление, такой правонарушитель может избежать ответственности. В таких ситуациях уголовное преследование становится тщетным и бесполезной тратой ресурсов.

Конвенции ООН против коррупции (ст. 29) предусматривает, что каждое государство-участник устанавливает длительный срок давности для возбуждения производства в отношении коррупционных преступлений и устанавливает более длительный срок давности или возможность приостановления течения срока давности в тех случаях, когда лицо, подозреваемое в совершении преступления, уклоняется от правосудия. В соответствии с Конвенцией ОЭСР (ст. 6), срок давности привлечения к ответственности за подкуп иностранного должностного лица должен предусматривать предоставление соответствующего периода времени, достаточного для расследования и уголовного преследования этого преступления.

В странах Стамбульского плана действий срок давности привязывается к категории преступлений на основании их тяжести, которая, в свою очередь, обусловлена применимыми санкциями (вид и размер или продолжительность). В большинстве случаев срок давности представляется достаточно длительным, чтобы осуществить эффективное расследование и уголовное преследование за коррупционные преступления (см. таблицу 3.7.).

Мониторинг в рамках Стамбульского плана действий выявил недостаточность срока давности до двух лет⁷⁵. ГРЕКО (отчеты по Венгрии⁷⁶, Латвии⁷⁷, России⁷⁸) и Рабочая группа ОЭСР по вопросам взяточничества (отчет 1 фазы по Франции⁷⁹; отчеты 2 фазы по Японии⁸⁰ и Испании⁸¹) заключили, что срок давности до 3 лет также недостаточен. Следовательно, можно сделать вывод о том, что для обеспечения времени, достаточного для расследования и криминального преследования коррупционных правонарушений, срок давности должен составлять не менее 5 лет (и обеспечивать при определенных обстоятельствах возможность приостановки/перерыва в его течении).

Особый подход к коррупционным преступлениям применяется в Грузии, где законодательством специально установлено, что – вне зависимости от санкций – срок давности для взяточничества и некоторые другие коррупционных преступлений составляет 15 лет (если только речь не идет об особо тяжком преступлении, т.е. преступлении с максимальной санкцией в 10 лет тюремного заключения, – в этом случае срок давности составляет 25 лет).

Таблица 3.7. Срок давности по коррупционным преступлениям в странах Стамбульского плана действий*

	Азерб.	Арм.	Груз.	Казах.	Кыргыз.	Тадж.	Укр.	Узб.
Активное взяточничество (основной состав)	7	5	15	5	3	6	3	3
Активное взяточничество (при отягчающих обстоятельствах)	12	10	15	5-25	7	10	5-10	5-10
Пассивное взяточничество (основной состав)	12	5	15	5	3**	6	3	5
Пассивное взяточничество (при отягчающих обстоятельствах)	12	10-15	25	15-25	7	6-10	5-15	5-15
Активное злоупотребление влиянием (основной состав)	7	н/п	15	н/п	н/п	н/п	3	н/п
Пассивное злоупотребление влиянием (основной состав)	7	5	15	н/п	н/п	н/п	5	н/п
Активное взяточничество в частном секторе (основной состав)	7	2	6	5	1	2	3	3
Пассивное взяточничество в частном секторе (основной состав)	12	5	6	5	3	6	5	5
Отмывание денежных средств (основной состав)	7	5	10	5	7	6	10	5-10
Отмывание денежных средств (при отягчающих обстоятельствах)	12	10-15	10-25	15	7	10	10-15	н/п
Злоупотребление служебными полномочиями (основной состав)	7	5	15	2	3	2	3	3
Злоупотребление служебными полномочиями (при отягчающих обстоятельствах)	12	10	15	15	7-10	6-10	5-10	5
Растрата (основной состав)	2	2	6	5	7	2	5	3

* Цифры означают длительность срока давности в годах. Наличие «вилки» в годах означает срок давности за различные квалифицированные составы преступлений, которые могут включать преступления, совершенные высокопоставленным должностным лицом, в обмен на незаконные действия (бездействие), группой лиц, в крупных размерах, повторно, посредством вымогательства, т.п.

** Срок давности 3 года и 7 лет относится к преступлению «взятка-вознаграждение» (ст. 310 УК), т.е. взятка без предварительного сговора. Срок давности по составу «взятка-подкуп» (ст. 311 УК), т.е. взятка при наличии предварительного соглашения, составляет 7 лет за основной состав и 10 - за квалифицированный состав. Срок давности по получению незаконного вознаграждения работником государственного учреждения или частной организации (ст. 225 УК) составляет 1 год.

«н/п» – неприменимо (преступление не предусмотрено).

Источник: мониторинговые отчеты СПД; исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

В Армении, Кыргызстане, Таджикистане, Украине, Узбекистане в случае, если предполагаемый правонарушитель обладает иммунитетом, течение срока давности не приостанавливается. В Азербайджане (ст. 53 Уголовного процессуального кодекса) предусмотрено приостановление течения срока давности в случае инициирования процедуры лишения лица иммунитета. Сходным образом, в Грузии предусмотрено приостановление течения срока давности на период действия иммунитета лица (ст. 71 Уголовного кодекса). В Казахстане, хотя Уголовный кодекс не предусматривает возможности перерыва в течении срока давности в ситуации, если не удастся лишить лицо иммунитета, мониторинг в рамках Стамбульского плана действий не нашел в этом проблемы, поскольку в отношении тяжких и особо тяжких преступлений, к которым относится большинство коррупционных преступлений, согласие на снятие иммунитета не требуется⁸².

Слишком непродолжительный срок давности может также стать препятствием для эффективной правовой взаимной помощи в странах, где, исходя из требования обоюдной криминализации, запрос о взаимной правовой помощи может быть не удовлетворен, если согласно законодательству запрошенной страны срок давности за данное преступление уже истек⁸³.

Страны используют разного рода нормы для обеспечения того, чтобы срок давности не стал препятствием для эффективного расследования и уголовного преследования преступлений. Так, в Хорватии, Чехии, Финляндии, Латвии, Нидерландах, Польше, Словакии и других странах срок давности прерывается процессуальными действиями, предпринимаемыми для инициирования уголовного преследования (например, решением о предъявлении обвинения). В Германии течение срока давности прерывается следующими фактами: первым допросом обвиняемого, извещением об открытии расследования против него/нее, судебным ордером об обыске и конфискации, ордером на арест, предъявлением обвинения, началом судебных слушаний по делу, запросом суда на совершение следственного действия за рубежом, и т.д. Течение срока давности возобновляется после каждого перерыва, но уголовное преследование ограничено исчерпывающим сроком, который для коррупционных преступлений составляет десять лет⁸⁴. Во Франции течение срока давности для «скрытых» преступлений (под эту категорию коррупция пока не была отнесена) начинается не с даты совершения преступления, а с даты, когда о нем стало известно.

Иммуниеты

Иммунитет (неприкосновенность) от расследования, уголовного преследования или ареста зачастую предоставляется различного рода публичным должностным лицам для освобождения их от ответственности в период, когда они занимают государственную должность, и чтобы таким образом обеспечить независимость определенных институций/должностных лиц, которые в противном случае могли бы опасаться политически мотивированного уголовного преследования. Это, однако, может стать препятствием для эффективного расследования или уголовного преследования коррупционных правонарушений и породить у высокопоставленных публичных должностных лиц, в особенности в странах с высоким уровнем коррупции, ощущение безнаказанности.

Поэтому международные стандарты призывают к ограничению иммунитетов и эффективной процедуре их снятия. Конвенция ООН против коррупции (ст. 30) предписывает государствам-участникам обеспечить «надлежащий баланс между

любыми иммунитетами или юрисдикционными привилегиями, предоставленными 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 коррупционными преступлениями. Резолюция Комитета Министров Совета Европы № (97) 24 содержит рекомендацию ограничить иммунитет от расследования, уголовного преследования и судебных решений по коррупционным преступлениям до уровня, необходимого в демократическом обществе⁸⁵.

Можно сформулировать ряд стандартов в отношении иммунитетов, которые должны:

- быть функциональными, то есть относиться к действиям (бездействию), совершенным во время или в связи с исполнением должностным лицом его должностных обязанностей;
- не охватывать ситуации *in flagrante*, когда правонарушитель подвергается задержанию во время или сразу после совершения преступления;
- не распространяться на период после завершения пребывания в должности;
- позволять осуществление мер расследования против обладающих иммунитетом лиц;
- предусматривать быстрые и эффективные процедуры снятия иммунитета, четкие критерии для снятия иммунитета, основанные на существовании соответствующего запроса. Для лиц, имеющих абсолютный иммунитет (во многих странах к их числу относится Президент), должна существовать действенная процедура, позволяющая осуществить их отстранение от должности (импичмент).

Законодательство стран Стамбульского плана действий предусматривает широкий набор иммунитетов для различного рода должностных лиц (см. таблицу ниже), что может объясняться переходным этапом их развития и риском злоупотребления политической властью. Хотя это и остается проблемой с точки зрения обеспечения эффективного уголовного преследования коррупционных преступлений, общая тенденция в регионе направлена на ограничение иммунитетов.

В 2010 г. Армения ограничила число категорий публичных должностных лиц, пользующихся иммунитетами, в частности, лишив этого права кандидатов в члены парламента, членов Центральной, региональной и местных избирательных комиссий, кандидатов в мэры и в члены местных советов, а также сотрудников Службы специальных расследований⁸⁶. Кроме того, в 2005 г. в Конституцию Армении были внесены изменения, согласно которым разрешено задержание на месте преступления членов парламента (с немедленным уведомлением об этом парламента). Азербайджан ограничил круг лиц, имеющих право на иммунитет (исключив из него членов правительства, но сохранив это право за премьер-министром), а также ограничил продолжительность срока иммунитета для членов парламента сроком их полномочий⁸⁷. В то же время, несмотря на рекомендацию в рамках мониторинга Стамбульского плана действий, не была проведена реформа иммунитетов судей: в частности, по-прежнему невозможно применение специальных оперативных и следственных мер в отношении судей до снятия из иммунитета⁸⁸. Грузия сократила число категорий имеющих иммунитет лиц, исключив прокуроров и следователей; в 2004 г. в Конституцию страны были

внесены изменения, согласно которым стал возможен арест членов парламента, если они пойманы в процессе совершения преступления. В Казахстане иммунитет не распространяется на соответствующих лиц, задержанных на месте совершения ими преступления (*in flagrante delicto*), на совершение тяжких или особо тяжких преступлений (категория, охватывающая большинство коррупционных преступлений)⁸⁹.

Таблица 3.8. Лица, обладающие иммунитетом, в странах Стамбульского плана действий

Лица, обладающие иммунитетом	Арм.	Азер.	Грузия	Казах.	Кырг.	Тадж.	Укр.	Узб.
Президент	✓*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Члены парламента	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Министры	—	Только премьер-министр	—	—	✓**	—	—	—
Судьи	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Прокуроры	—	—	—	Только Генпрокурор	✓**	—	—	✓
Омбудсмен	✓	✓	✓	—	✓	—	—	✓
Прочие лица	Кандидаты в президенты	Кандидаты на выборные должности	Генеральный аудитор; кандидаты на выборные должности; члены Правления Национального банка		Следователи**	Кандидаты на выборные должности	—	Депутаты местных советов

— : Не установлено в национальном законодательстве.

✓ : Установлено в национальном законодательстве.

* Включая после окончания срока пребывания в должности за действия, относящиеся к занимаемой в тот период должности.

** Не может быть задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу, личному досмотру, за исключением случаев взятия с поличным при совершении тяжкого или особо тяжкого правонарушения.

Источник: мониторинговые отчеты СПД; исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

Деятельное раскаяние и другие основания для освобождения от ответственности

Законодательством ряда стран предусмотрены особые механизмы, освобождающие лицо, совершившее такие преступления, как активное взяточничество и злоупотребление влиянием, от ответственности: они применяются в ситуации вымогательства (т.е. принуждения угрозами) у данного лица взятки, а также если лицо уведомляет правоохранительные органы о даче взятки. Последний механизм, известный как деятельное раскаяние, порой вызывает озабоченность.

Хотя освобождение лица от ответственности в результате его деятельного раскаяния стимулирует информирование о фактах взяточничества и позволяет осуществлять уголовное преследование публичных должностных лиц, берущих взятки (преступление, которое в некоторых странах считается более опасным, чем

дача взятки), оно также может создавать возможности для злоупотреблений. Особенно в случае, когда освобождение от ответственности имеет автоматический характер и не оставляет прокурору или судье выбора в плане оценки конкретных обстоятельств дела. Взяткодатель может использовать этот механизм защиты в своих целях, шантажируя или оказывая давление на взяткополучателя для того, чтобы получить от него дальнейшие преимущества, или сообщая о преступлении спустя длительное время после момента его совершения, когда он узнает, что правоохранительные органы могут самостоятельно выявить совершенное преступление⁹⁰. Освобождение от ответственности при вымогательстве также может расцениваться проблематичным, если оно разрешено даже в ситуации, когда взяткодатель не сообщил о факте вымогательства⁹¹.

Если принимается решение оставить в законодательстве положения о деятельном раскаянии, следует предусмотреть определенные гарантии против возможных злоупотреблений его использованием:

- они не должны применяться автоматически – у суда должна быть возможность принять во внимание различные обстоятельства, например, мотивы правонарушителя;
- они должны действовать только в течение короткого периода времени после совершения преступления и в любом случае – до момента, когда правоохранительные органы получили информацию о преступлении из других источников;
- сообщающий о преступлении взяткодатель обязан сотрудничать с компетентными органами и оказывать содействие в уголовном преследовании взяткополучателя⁹²;
- они не должны применяться в случае, если взятка было инициирована самим взяткодателем;
- взятка не должна возвращаться взяткодателю и должна быть конфискована в обязательном порядке⁹³.

Рабочая группа ОЭСР по вопросам взяточничества возражает против применения деятельного раскаяния как такового к преступлениям подкупа иностранных публичных должностных лиц. Если в случае взяточничества, совершенного внутри страны, механизм деятельного раскаяния может способствовать раскрытию соответствующего преступления и уголовному преследованию публичных должностных лиц, в случае подкупа иностранного должностного лица гарантий того, что оно подвергнется уголовному преследованию, нет. «Если это имеет место, то данный механизм освобождения от ответственности бесполезен: факт преступления может стать известным, но правонарушители остаются безнаказанным и цели правосудия остаются нереализованными»⁹⁴.

Законодательством всех стран Стамбульского плана действий предусмотрено деятельное раскаяние как основание для освобождения от ответственности лица, совершившего деяния активного взяточничества. При этом этот механизм в большинстве случаев не соответствует вышеприведенным стандартам, за исключением обязательной конфискации взятки, применяемой в подобных случаях во всех странах Стамбульского плана действий.

В Армении деятельное раскаяние в отношении коррупционных преступлений в частном секторе применяется не только к активному, но и пассивному взяточничеству (и, в отличие от схожего механизма, применимого к активному взяточничеству в публичном секторе, оно представляет собой освобождение от наказания, а не от уголовной ответственности). При преступлениях дачи взятки публичным служащим взяткодатель освобождается от уголовной ответственности, если он добровольно проинформировал правоохранительные органы о факте даче взятки. Если же взяткодатель сообщил о взятке только потому, что у него были реальные основания опасаться, что правоохранительные органы вскоре узнают о преступлении, то предпринятый им шаг не будет рассматриваться как «добровольное информирование правоохранительных органов»⁹⁵.

В Азербайджане механизм деятельного раскаяния предусмотрен для активного взяточничества и в публичном, и в частном секторах. Он может быть применим в ситуациях, когда взяткодатель сообщает о преступлении до того, как оно было выявлено, или до того, как он узнал о том, что оно уже выявлено⁹⁶.

В Грузии при активной стороне взяточничества в публичном или частном секторе, а также злоупотреблении влиянием нарушитель освобождается от уголовной ответственности, если он добровольно информирует об этом правоохранительные органы. Подобное раскрытие должно иметь место прежде, чем указанным органам станет известно о преступлении. Другое требование заключается в том, что сообщенные взяткодателем факты должны быть достаточными *prima facie* доказательствами в деле о взяточничестве⁹⁷. Как сообщается, положения Уголовного кодекса о деятельном раскаянии были изменены в ноябре 2011 года для того, чтобы учесть замечания, выраженные в отчете ГРЕКО⁹⁸. Было добавлено норму о том, что решение об освобождении лица от уголовной ответственности принимается органом публичного обвинения. Согласно утверждению органов власти Грузии, это означает, что прокурор имеет дискрецию в том, чтобы применять или нет освобождение за деятельное раскаяние, и что оно более не является автоматическим.

Если взяткодатель в Казахстане добровольно информирует органы, у которых есть право инициировать уголовное дело, о даче взятки, то он освобождается от уголовной ответственности. По этому поводу в отчете Стамбульского плана действий отмечается, что предоставление такой серьезной «поблажки» как освобождение от уголовной ответственности, тем более в автоматическом порядке без обязанности лица оказывать дальнейшее содействие правоохранительным органам в привлечении к ответственности взяткополучателя, не всегда будет оправданным, поскольку часто инициатором преступления выступает сам взяткодатель, который таким образом избегает ответственности⁹⁹.

В Кыргызстане «лицо, давшее взятку», освобождается от уголовной ответственности, если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, «о предстоящей даче взятки». В Постановлении Верховного суда Кыргызстана содержится важное замечание о том, что не может признаваться добровольным заявление, сделанное в связи с тем, что о даче взятки стало известно органам власти. Как отмечается в отчете Стамбульского плана действий, из формулировки Уголовного кодекса не понятно, наступает ли освобождение от ответственности ввиду деятельного раскаяния только в тех случаях, когда такое сообщение происходит до передачи взятки. Если это так, тогда

существует противоречие в формулировке данного положения (лицо, «давшее» взятку, – «предстоящая» дача взятки)¹⁰⁰.

В Украине механизм защиты в форме деятельного раскаяния может применяться в случае дачи взятки в частном и публичном секторах (но не в случаях активного злоупотребления влиянием), когда взяткодатель сообщает о содеянном до того, как ему было официально уведомлено подозрение в совершении преступления соответствующим должностным лицом (формулировка, введенная в ноябре 2012 года вместе с новым Уголовным процессуальным кодексом).

Немного другой механизм установлен в Узбекистане, где взяткодатель освобождается от уголовной ответственности, если он добровольно заявил о случившемся, «чистосердечно раскаялся» и активно способствовал раскрытию преступления.

Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь

В Итоговом докладе о реализации Стамбульского плана действий 2008 г. отмечается, что, хотя некоторые государства и улучшили свое законодательства в сфере экстрадиции и взаимной правовой помощи (ВПП), необходимо провести дальнейший анализ для идентификации проблем и решений в данной области. В частности, может быть полезным исследование того, наличествуют ли у стран Стамбульского плана действий достаточные договорные и законодательные основы для сотрудничества. Также интересно исследовать вопрос о том, не являются ли препятствием для международного сотрудничества определенные аспекты законодательства, - такие как требование обоюдного признания соответствующего деяния преступлением¹⁰¹.

Правовые основы сотрудничества

В период с 2008 г. в большинстве стран Стамбульского плана действий наблюдался прогресс в части расширения круга международных и региональных инструментов, в которых они принимают участие (см. таблицу ниже).

В настоящее время государства-участники Стамбульского плана действий и Сети могут использовать в случае коррупционных правонарушений более десяти инструментов международного сотрудничества. Этот список дополняют многочисленные двусторонние и межведомственные соглашения, а также разработанные под эгидой международных организаций схемы международного сотрудничества. Эти инструменты охватывают широкий спектр вопросов международного сотрудничества: от взаимной правовой помощи, передачи уголовных делопроизводств, экстрадиции до возврата активов и исполнения приговоров, - и в теории могут применяться напрямую и, если они ратифицированы и вступили в силу, превалируют над национальным законодательством.

**Таблица 3.9. Международное сотрудничество в странах Сети:
действующие международные соглашения¹**

	Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам	Дополнительный протокол	Второй дополнительный протокол	Европейская конвенция о выдаче	Второй дополнительный протокол	Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам	Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности	Конвенция СЕ об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма	Минская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам	Протокол	Кишиневская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам	Конвенция ООН против коррупции	Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию	Дополнительный протокол
<i>Государства Стамбульского плана действий</i>															
Армения			11					08							
Азербайджан															
Грузия												08		08	
Казахстан												08	08		
Кыргызская Республика															
Таджикистан															
Украина			12					11				09		10	10
Узбекистан												08			
<i>Прочие государства Сети</i>															
Албания								08							
Беларусь														08	
Босния и Герцеговина			08					08							12
Болгария								Только подписана							
Хорватия								09							
Эстония												10			
Македония			09					09							
Латвия								10							
Литва															12

	Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам	Дополнительный протокол	Второй дополнительный протокол	Европейская конвенция о выдаче	Второй дополнительный протокол	Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам	Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности	Конвенция СЕ об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма	Минская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам	Протокол	Кишиневская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам	Конвенция ООН против коррупции	Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию	Дополнительный протокол
Молдова			Только подписана					08							
Черногория			09					09							08
Румыния								08							
Россия								Только подписана							
Сербия								09							08
Словения								10				08			
Туркменистан															

1. Закрашенные ячейки – указанные документы вступили в силу в данной стране; год вступления в силу указан только начиная с 2008 г. для иллюстрации прогресса данных стран с момента опубликования Итогового отчета по первому раунду мониторинга в рамках СПД. Представленная в таблице информация актуальна по состоянию на август 2012 г.

Источник: исследование Секретариата Сети ОЭСР.

Положения о международном сотрудничестве в специализированных международных соглашениях, которые были ратифицированы всеми государствами-участниками Стамбульского плана действий, - таких как Конвенция ООН против коррупции и Конвенция ООН против организованной преступности, - могут использоваться для оказания взаимной правовой помощи по делам о коррупции, особенно в случае отсутствия других международных соглашений. Однако на практике более часто используются отдельные международные конвенции о сотрудничестве и двусторонние договора, которые предполагают подробную проработку процедур и предлагают более широкий набор инструментов сотрудничества.

Вставка 3.11. Инструменты международного сотрудничества и взаимной правовой помощи

- Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1959)
- Дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1978)
- Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам (2001)
- Европейская конвенция о выдаче (1957)
- Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче (1978)
- Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам (1972)
- Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности (1990);
- Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансированию терроризма (2005)
- Минская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (1993)
- Протокол к Минской конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (1997)
- Кишиневская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (2002)
- Конвенция ООН против коррупции (2003)
- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000)
- Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999)
- Дополнительный протокол к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (2003).

Страны Стамбульского плана действий продолжают в значительной степени опираться на региональные инструменты, разработанные в рамках СНГ: по имеющейся информации наиболее часто используемыми в коррупционных делах инструментами остаются Минская Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, Протокол к ней, а также Кишиневская Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам¹⁰². Однако упомянутым государствам необходимо расширять договорную базу для того, чтобы она охватывала и страны за пределами данного региона, что будет способствовать развитию сотрудничества с их основными партнерами в области торговли и инвестиций, а также с крупными экономиками мира. В ходе второго раунда мониторинга государства-участники Стамбульского плана действий сообщали о том, что в числе их приоритетов – подписание двусторонних соглашений с государствами, недостаточно представленными в большинстве европейских инструментов сотрудничества, – такими как США, Канада, Китай, Ю. Корея, Индия, Иран, ОАЭ, т.п.¹⁰³ Это

похвальная тенденция, которая должна стать одним из магистральных путей для государств-участников Стамбульского плана действий в части становления основанного на международных соглашениях действенного сотрудничества.

Однако не следует недооценивать важность разработанных в последнее время механизмов многостороннего сотрудничества, которые повышают способность государства реагировать на проблемы трансграничной преступности и технологические новации в мире, в частности, расширением набора ситуаций, в которых может потребоваться взаимная правовая помощь и которые обеспечивают упрощенное, ускоренное и более гибкое межгосударственное сотрудничество. Кроме того, упомянутые механизмы вооружают следователей и работников прокуратуры более современными инструментами: так, например, Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам обеспечивает набор инструментов правовой помощи, схожий с тем, который предусмотрен Минской Конвенцией; однако Второй дополнительный протокол к Европейской Конвенции предлагает новые виды международного сотрудничества, - такие как использование видеоконференций, работа совместных следственных групп, прямое сотрудничество, - что может стать очень важным фактором при расследовании сложных коррупционных дел. К настоящему времени упомянутая Конвенция ратифицирована лишь Арменией и Украиной, лишая следователей и работников прокуратуры остальных стран Стамбульского плана действий возможности использования указанных инструментов.

Другой инструмент, который может быть эффективно использован для целей расследования коррупционных преступлений и отслеживания, ареста и конфискации соответствующих доходов, - Конвенция 2005 г. об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности. Она предусматривает различного рода содействие работе следователей (т.е. содействие в сборе доказательств, передачу информации без запроса, использование общих приемов расследования, снятие банковской тайны, т.п.), которые зачастую важны для успеха финансового расследования. Конвенция также разрешает замораживать средства на банковских счетах, налагать арест на имущество во избежание его выведения, а также конфисковать полученные преступным путем доходы. Опять-таки, только два государства - Армения и Украина - подписали и ратифицировали этот документ.

Многие страны из числа государств-участников Стамбульского плана действий продемонстрировали определенный прогресс в совершенствовании национального законодательства, которое регулирует международное сотрудничество по борьбе с коррупцией. В большинстве этих государств: Армении¹⁰⁴, Казахстане¹⁰⁵, Кыргызстане¹⁰⁶, Таджикистане¹⁰⁷, Украине¹⁰⁸ и Узбекистане¹⁰⁹, - вопросы взаимной правовой помощи и экстрадиции регулируются Уголовным процессуальным кодексом. В Грузии в 2010 г. был принят отдельный закон, регулирующий вопросы взаимной правовой помощи¹¹⁰, а в Азербайджане вопросы международного сотрудничества регулируются положениями Уголовного процессуального кодекса, а вопросы взаимной правовой помощи и экстрадиции, соответственно, - Законом о правовой помощи в уголовных делах 2001 г. и Законом о выдаче уголовных правонарушителей.

В результате первого раунда мониторинга были выявлены ряд важных вопросов относительно национального законодательства. Один из них - вопрос о том, является ли требование обоюдного признания соответствующего деяния

преступлением (когда сотрудничество может быть запрошено/удовлетворено только в отношении правонарушения, которое криминализовано в обеих странах) препятствием к оказанию взаимной правовой помощи. Необходимо проводить различие между запросами об экстрадиции и прочими формами взаимной правовой помощи. Следуя тенденции, наблюдаемой в странах региона Сети и за его пределами (например, Европейский ордер на арест не требует обоюдного признания соответствующего деяния преступлением для ряда преступлений), удовлетворение запросов на оказание взаимной правовой помощи в государствах-участниках Стамбульского плана действий все реже зависит от обоюдного признания соответствующего деяния преступлением. Однако в отношении экстрадиции большинство упомянутых стран следуют принципу обоюдного признания соответствующего деяния преступлением и тщательно исследуют соответствующие вопросы, когда рассматривают исключения из него.

Так, например, согласно законодательству Украины, обоюдное признание соответствующего деяния преступлением – общее требование для оказания взаимной правовой помощи, и оно, в основном, применяется в отношении запросов на экстрадицию, но отсутствует в части запросов относительно сбора доказательств¹¹¹. Схожие требования и практика применения отмечаются в Узбекистане¹¹² и Армении¹¹³, тогда как в Грузии этот принцип по-прежнему представляет собой условие, применяемое в отношении запросов, предполагающих принудительные меры¹¹⁴.

Несмотря на вышеуказанную тенденцию, обоюдное признание соответствующего деяния преступлением по-прежнему может представлять собой проблему при расследовании случаев коррупции. Наиболее яркой иллюстрацией этого вывода могут служить ситуации с участием юридических лиц. Так, например, до недавнего времени, если Азербайджан получал запрос относительно вовлеченного в дело о коррупции юридического лица, содействия на основании упомянутого принципа это государство не оказывало¹¹⁵. В других государствах-участниках Стамбульского плана действий также отсутствуют практические примеры содействия по подобного рода делам, хотя они подтверждают, что в теории это может иметь место (Армения, Таджикистан, Украина и Узбекистан), или не могут дать определенного ответа о том, как подобные случаи могут быть разрешены с учетом действующего законодательства (Казахстан, Кыргызстан). Грузия – единственная из числа упомянутых государств юрисдикция, где наличествует соответствующая практика, что объясняется тем, что в стране имеется действующий режим уголовной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Еще одна проблема заключается в том, как упомянутые страны осуществляют сотрудничество по указанным вопросам в отсутствие соответствующего международного соглашения. Второй раунд мониторинга подтвердил вывод о том, что законодательство всех государств-участников Стамбульского плана действий предусматривает международное сотрудничество в указанной области в отсутствие соответствующего международного договора и осуществление этого сотрудничества на основе доброй воли и взаимности, а также с использованием соответствующих положений национального законодательства. Подобного рода содействие может оказаться полезным для указанных стран при расследовании/уголовном преследовании за коррупционные правонарушения, когда предмет запроса выходит за рамки предусмотренного международными

договорами механизма взаимной правовой помощи, как, например, в случае запросов о применении мер по возврату активов.

В Итоговом отчете о реализации Стамбульского плана действий 2008 г. констатировалось, что «Отсутствие законодательства для взаимной правовой помощи касательно возврата активов вызывает очевидную и существенную озабоченность»; в Отчете далее указывается, что «ни одно из государств-участников Стамбульского плана действий не может удовлетворить запросы зарубежных государств по отслеживанию, замораживанию, конфискации или репатриации доходов, полученных от коррупции»¹¹⁶. Меры по возвращению активов, предусмотренные Главой V Конвенции ООН против коррупции, представляют собой фундаментальный принцип этой Конвенции, который вступил в силу для всех указанных государств со времени первого раунда мониторинга и публикации упомянутого отчета в 2008 г. Большинство этих государств, однако, не включили в свое законодательство какие-либо конкретные положения в части регулирования возврата конфискованных активов иностранному государству и не конкретизировали мер по непосредственному их возврату, как это предписывают статьи 57 и 53 Конвенции ООН против коррупции

Некоторые государства, например, Узбекистан утверждают, что в отсутствие международных соглашений они могут удовлетворять соответствующие запросы, например, на арест предполагаемых доходов от преступления или его орудий на основе взаимности. Все государства-участники Стамбульского плана действий констатировали, что подобного рода запросы могут быть исполнены в соответствии с порядком, предусмотренным их собственным национальным законодательством или в соответствии с законами запрашивающего государства при условии, что подобные действия не противоречат их национальному законодательству. Теперь когда, по крайней мере, в теории взыскание активов становится реальностью, важно в дальнейшем проследить за применением этого инструмента в процессе расследования коррупционных преступлений – пока же только Грузия предоставила статистику, иллюстрирующую, что подобная практика действительно существует: в период с 2006 по 2008 г. Грузия удовлетворила запросы по 19 делам¹¹⁷.

Практическое применение и вызовы

Второй раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий также позволил более подробно исследовать, как функционирует на практике международное сотрудничество в данном регионе, хотя для того, чтобы сделать полноценные выводы и значимые рекомендации, необходимо собрать больше информации.

Международное сотрудничество по делам о коррупции осуществляется на регулярной основе через уполномоченные центральные органы. В большинстве государств-участников Стамбульского плана действий они назначаются в соответствии с этапами уголовных процедур (т.е. одни учреждения оказывают содействие на стадии расследования дела, а другие – на этапе исполнения решений суда). Обычно это органы Генеральной прокуратуры и Министерства юстиции; в некоторых других государствах указанные функции были переданы в ведение других органов по борьбе с коррупцией (см. таблицу ниже).

Таблица 3.10. Центральные органы, ответственные за взаимную правовую помощь в странах Стамбульского плана действий

Орган	Арм.	Азерб.	Груз.	Казах.	Кырг.	Тадж.	Укр.	Узб.
Генеральная прокуратура	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Министерство юстиции	–	✓	✓	–	–	–	✓	–
Судебная администрация	–	–	–	–	✓	✓	–	–
Специализированные органы по борьбе с коррупцией	–	–	–	–	–	✓	–	–
Министерство иностранных дел	✓	–	–	–	–	–	–	–

– : Не установлено в национальном законодательстве.

✓ : Установлено в национальном законодательстве.

Источник: мониторинговые отчеты СПД; исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

В составе таких органов обычно предусматривается наличие специализированного подразделения, занимающегося запросами в рамках международного сотрудничества. Из-за недостатка соответствующей информации оценить адекватность кадрового обеспечения, а также уровень подготовки и квалификации кадров затруднительно. В рамках будущих раундов мониторинга, вероятно, следует уделить этой проблеме большее внимание.

Анализ результатов второго раунда мониторинга показывает, что, по мнению упомянутых государств, общей для них всех проблемой в связи с применением механизма взаимной правовой помощи и экстрадиции остается длительность указанных процессов. Задержки с обеспечением сотрудничества со стороны зарубежных государств приводят к тому, что следователи и работники прокуратуры нарушают процессуальные временные рамки и вынуждены закрывать дела в связи с истечением срока давности по ним. Эта проблема столь же актуальна и за пределами региона Стамбульского плана действий, и региона Сети: так, например, в Италии, где запросы о взаимной правовой помощи не приостанавливают течение срока давности, «работники органов прокуратуры ... отметили, что порой вынуждены останавливать процесс расследования и передавать дела в суд без получения ответов на запросы о взаимной правовой помощи»¹¹⁸.

Причиной задержки могут стать разного рода факторы, включая чрезмерную бюрократизированность процедур реализации международного сотрудничества; различия в правовой базе; качество самих запросов; языковой барьер, т.д. Отсутствие прямых связей между отправителем и получателем запроса и теми, кто на практике расследует и осуществляет уголовное преследования по делам о коррупции, – еще одна причина этой проблемы. Это заставляет задуматься о преимуществах сотрудничества при помощи центральных ответственных органов или о альтернативе прямого сотрудничества между следователями и прокурорами по коррупционным делам.

Прямая передача запроса имеет очевидные преимущества: в процессе принимают участие более информированные партнеры, как следствие, более высок уровень их координации и при необходимости можно быстрее модифицировать запросы, а также ускорить работу по отдельным делам. Прямое сотрудничество

также способствует обмену опытом и объединению усилий, что, в свою очередь, помогает развивать неформальный обмен информацией и становление совместных групп расследования.

В настоящее время в странах Стамбульского плана действий есть возможность развивать прямое сотрудничество с зарубежными странами в рамках ряда международных инструментов. Так, например, ст. 15 Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г. широко используется в Армении, Азербайджане, Грузии и Украине, создавая возможности для направления обеими сторонами срочных запросов в судебные органы; правда, ответы на них по-прежнему проходят через центральные органы. Второй дополнительный протокол к данной Конвенции предусматривает возможность сотрудничества напрямую между компетентными ведомствами вне зависимости от срочности вопроса. Представляется, что этот документ - более практичный инструмент для подобного рода сотрудничества, но в настоящее время воспользоваться им могут только Армения и Украина. Сходным образом, Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г., которая также предусматривает вышеупомянутые меры, может быть использована лишь некоторыми из указанных стран. Использование ст. 30 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, представляющей возможность прямых запросов, если запрошенные действия не включают превентивных мер, доступно лишь для Армении, Азербайджана, Грузии и Украины.

Минская Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (ст. 5), с изменениями и дополнениями в Протоколе к ней 1997 г., также предусматривает возможность непосредственного сотрудничества между компетентными органами правосудия. Эта норма, однако, до сих пор не применялась в связи с тем, что большинство Сторон не представили список соответствующих компетентных органов и язык указанной Статьи слишком расплывчат и позволяет различные толкования ее.

Еще один подход к обеспечению непосредственного сотрудничества, активно развиваемый упомянутыми государствами, - заключение соглашений о сотрудничестве самими ведомствами. Украина сообщает об отличных результатах реализации подписанных в 1998 г. соглашений между Генеральной прокуратурой страны и Министерством юстиции Польши, которые позволили развивать сотрудничество между прокуратурами обеих сторон. Подобные соглашения Украина также подписала и активно реализует совместно с Молдовой, и они уже принесли хорошие результаты. Все государства-участники Стамбульского плана действий подписали подобные соглашения с одним или несколькими своими ближайшими соседями и, как представляется, активно используют данное направление сотрудничества. Подобная практика должна развиваться для охвата ею более широкого круга стран и их органов следствия и прокуратуры.

В то же время существуют причины и для того, чтобы оставить реализацию этих функций за центральными ведомствами: имеющиеся примеры указывают на то, что, будучи более формальным, такой подход обеспечивает более высокие результаты. Специалисты в таких уполномоченных ведомствах лучше знакомы с национальной договорной базой и могут сделать более информированный выбор в отношении использования оптимального инструмента. Они также знают все формальные требования к подготовке и направлению запроса для того, чтобы он не

был возвращен назад и был исполнен полностью. Они лучше подготовлены для работы со сложными запросами, когда расследование затрагивает несколько юрисдикций или когда неясно, где проводить расследование. Таким образом, важно, чтобы все упомянутые государства обеспечили должный уровень подготовки персонала таких подразделений, наличие для них соответствующих ресурсов, включая переводчиков и необходимые средства коммуникации, и сделали так, чтобы к ним без затруднений могли обращаться за содействием следователи и прокурорские работники с мест.

Еще один вызов в сфере международного сотрудничества, как выяснилось в ходе второго раунда мониторинга реализации Стамбульского плана действий, - это языковой барьер. Русский язык - полезный инструмент в данном регионе, но все в меньшей степени, так как имеющие дело с запросами ведомства на местах и в масштабах региона постепенно уходят от практики его использования. По некоторым данным, обеспечение содействия также затрудняется в связи с недостаточным техническим потенциалом, необходимым для современного обмена информацией через защищенные каналы связи. Специалисты-практики в Грузии, Украине и Азербайджане располагают доступом к таким каналам, в частности, через Виртуальный центр ГУАМ, что обеспечивает возможность обмениваться информацией по коррупционным делам в режиме реального времени по защищенным каналам. Однако следует далее продвигать использование возможностей этого Центра, и большее количество экспертов-практиков должны быть информированы о его существовании.

Наконец, одной из проблем, связанных с применением механизма взаимной правовой помощи, по мнению государств-участников Стамбульского плана действий, оставалась работа с отдельными странами, которые вообще не отвечали на запросы. Опять-таки, это вызов, с которым сталкиваются и государства в других регионах: члены Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества зачастую сталкиваются со случаями, когда расследование затруднено отсутствием сотрудничества со стороны отдельных юрисдикций. В таких случаях Рабочая группа прибегает к методу коллективного давления и подготовке писем от имени Рабочей группы, в то же время подталкивая ее членов к изысканию других возможных путей получения необходимой информации. Например, в ситуации, когда Болгария столкнулась с трудностями при получении ответа из Замбии на запросы по делу о взяточничестве иностранных публичных должностных лиц, болгарским компетентным органам было рекомендовано предпринять «дополнительные шаги, - такие как инициирование непосредственного контакта с органами прокуратуры или полиции Замбии и перевод вопроса на более высокий дипломатический уровень», а также «запросить, находится ли эта информация в публичном доступе в Замбии, например, в судебных материалах». Наконец, было отмечено, что «вместо направления в Замбию запроса, не основанного на каком-либо международном соглашении, Болгария могла бы направить запрос об оказании правового содействия в рамках Конвенции ООН против коррупции»¹¹⁹.

В своих ответах на вопросы анкеты в рамках второго раунда мониторинга государства-участники Стамбульского плана действий констатировали, что на практике ими были отклонены лишь несколько запросов, однако порой некоторым из них было трудно решить, в соответствии с каким законодательством следует осуществлять запрашиваемые меры. Доказательная ценность полученной информации - важный момент, и было бы полезно подробнее ознакомиться с практикой указанных стран и определить, принимал ли суд подобного рода

доказательства, охотно ли суды давали разрешение на запрашиваемые иностранными судебными органами меры вмешательства, или же судебные органы ставили под сомнение подобные разрешения, выданные в иностранной юрисдикции, а также какие еще трудности возникали в рамках этого процесса.

Сотрудничество в правоохранительной сфере

Необходимость более действенного и целенаправленного сотрудничества по делам о коррупции выдвинула на первый план неформальные его виды: обмен оперативной информацией, проведение совместных следственных действий, использование специальных приемов расследования и других форм прямого сотрудничества между правоохранительными органами. Это может также объясняться тем, что полиция многих государств-участников Стамбульского плана действий, а также ряда стран Сети обладает широкими полномочиями в части расследования дел о коррупции и зачастую работает самостоятельно, а прокурору дело направляется для того, чтобы по завершении расследования оно было передано в суд.

Подобного рода сотрудничество зачастую основано на запросах об оперативном содействии без элементов механизма взаимной правовой помощи. Однако разделы о международном сотрудничестве принятых за последнее время международных инструментов включают, помимо правовой помощи, и другие различные формы сотрудничества правоохранительных органов, что показывает, что данные концепции постепенно сливаются в одну.

Каждое государство-участник Стамбульского плана действий, будучи стороной Конвенции ООН против коррупции, обязано следовать положениями ст. 50 Конвенции, «разрешая надлежащее использование его компетентными органами контролируемых поставок и в тех случаях, когда оно считает это уместным, использование других специальных методов расследования, таких как электронное наблюдение или другие формы наблюдения, а также агентурные операции, на своей территории, а также с тем чтобы доказательства, собранные с помощью таких методов, допускались в суде». Второй раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий показал, что упомянутые государства еще не внедрили подобную практику. Добываемая информация используется, в основном, для разработки планов расследования, установления новых улик, а также при подготовке запросов о взаимной правовой помощи. Доказательная ценность информации, получаемой с помощью таких форм сотрудничества, по-прежнему четко не определена в рамках процессуального законодательства большинства этих государств.

Совместные следственные группы – еще один новаторский механизм, внедренный международными инструментами последнего времени¹²⁰, который государства-участники Стамбульского плана действий пока не используют с должной степенью эффективности: ни одно из них не имело практики создания подобного рода групп или взаимодействия с ними. Деятельность других стран в регионе Сети – и в особенности членов ЕС – в этом направлении могла бы стать хорошим источником такого опыта. Даже в рамках ЕС потребовалось определенное время для восприятия этой идеи, и необходимо было предпринять ряд шагов в поддержку совместных следственных групп в рамках Европола и Евростра¹²¹.

Наконец, оказать содействие в совершенствовании механизмов сотрудничества и координации, а также в деле определения региональных/международных

коррупционных тенденций и ответов на них поможет участие в деятельности различного рода международных структур и механизмов - таких как Интерпол, Евроюст, Европол, Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF), Инициатива по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе, Виртуальный правоохранительный центр ГУАМ, различные механизмы сотрудничества в рамках СНГ и т.д.

Борьба с коррупцией правоохранительными мерами

Специализированные правоохранительные органы

Обязательные с юридической точки зрения международные стандарты в части специализации в борьбе с коррупцией установлены Конвенцией ООН против коррупции и Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Требование специализации не означает, что каждый орган прокуратуры или каждый следственный орган должен располагать собственным специальным подразделением или экспертом по вопросам коррупционных преступлений. В то же время подразумевается, что с учетом необходимости ведения эффективной борьбы с коррупцией надо располагать специализированными правоохранительными подразделениями или сотрудниками. Решение о конкретных мерах по созданию антикоррупционной специализации в системе правоохранительных органов – прерогатива каждого отдельно взятого государства, и решение принимается им с учетом национальной правовой и административной систем, а также прочих соответствующих соображений.

Конвенция ООН против коррупции – статья 36

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.

Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию – статья 20

Каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения специализации соответствующих лиц или органов по борьбе с коррупцией.

В равной степени важно обеспечить наличие не просто специализированных подразделений/ сотрудников, но то, чтобы «те, кто отвечает за предотвращение, расследование, судебное преследование и судебное рассмотрение коррупционных дел, имели независимость и автономность, соответствующие их функциям, являлись свободными от ненадлежащего влияния и имели эффективные средства для того, чтобы собрать доказательства, защищая людей, которые помогают властям в борьбе с коррупцией, и сохраняя тайну следствия»¹²².

Модели специализации

Государства-участники Стамбульского плана действий использовали различные подходы к специализации, а в странах региона Сети отмечается еще большее их разнообразие (см таблицу ниже). Номинально все они могут быть разбиты на следующие три группы.

В первую группу входят государства, которые создали специализированные органы по противодействию коррупции правоохранными мерами. Это либо специализированные антикоррупционные органы с полномочиями вести расследования, как в Казахстане (Агентство Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью) и в Кыргызстане (новообразованная Антикоррупционная служба), либо органы с полномочиями поддержания публичного обвинения, как в Азербайджане (Департамент по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры).

Таблица 3.11. Антикоррупционная специализация в странах Сети: органы с правоохранными антикоррупционными функциями¹

	Специализированные антикоррупционные следственные органы	Специализированные антикоррупционные органы публичного обвинения	Органы, ответственные за выявление и расследование	Общие органы прокуратуры	Специализированные антикоррупционные многоцелевые органы
<i>Страны Стамбульского плана действий</i>					
Армения					
Азербайджан					
Грузия					
Казахстан					
Кыргызская Республика					
Таджикистан					
Украина					
Узбекистан					
<i>Другие страны Сети</i>					
Албания					
Беларусь					
Босния и Герцеговина					
Болгария					
Хорватия					
Эстония					
Македония					
Латвия					
Литва					
Молдова					
Черногория					
Румыния					
Россия					
Сербия					
Словения					

1. Закрашенные ячейки указывают, что дела о коррупции подпадают в данной стране под компетенцию такого органа (органов). В таблице представлена информация по состоянию на август 2012 г.

Источник: мониторинговые отчеты СПД; информация, предоставленная правительствами; исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

Вторая группа объединяет государства с антикоррупционной специализацией в рамках существующих правоохранных органов и органов прокуратуры. Этот подход с некоторыми вариациями присущ большинству стран Стамбульского плана действий, в частности, Армении, Грузии, Украине и Узбекистану.

Вставка 3.12. Департамент по борьбе с коррупцией (ДБК) Генеральной прокуратуры Республики Азербайджан

ДБК - автономное подразделение с особым статусом, подчиняющееся напрямую Генеральному прокурору, было создано в 2004 г. Его мандат – выявление, расследование и уголовное преследование коррупции. Включает в свой состав три управления: уголовных расследований, внутренних расследований и аналитической информации. В его составе 40 прокуроров и следователей, а также уполномоченные сотрудники МВД и Министерства национальной безопасности; к ДБК также прикомандированы специалисты в области финансов, бухучета. Кроме того, ДБК может при необходимости привлекать внешних экспертов в области бизнеса, бухучета, ИТ, криминалистики, т.п. из специализированных учреждений.

Источник: Отчет о втором раунде мониторинга Азербайджана в рамках СПД, 2010 г., с.29-32, www.oecd.org.

И, наконец, третья группа - это страны с антикоррупционными специализированными ведомствами «многоцелевого назначения», которые имеют полномочия как в части предупреждения, так и пресечения коррупции. Из числа стран Стамбульского плана действий данный вид ведомств можно обнаружить только в Таджикистане, где в 2007 г. в целях исполнения рекомендаций по итогам проведения первого раунда мониторинга реализации Стамбульского плана действий было создано Агентство по финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Этому Агентству были делегированы полномочия как в части предупреждения, так и расследования коррупции. Отсутствие реальной специализации остается, однако, для ряда упомянутых стран предметом серьезной озабоченности. Так, например, в Украине работники органов прокуратуры специализируются не по конкретным видам преступлений, - таким как коррупция, - но по различным процессуальным этапам расследования и уголовного преследования. Ответственность за дело о коррупции на основе процессуальной специализации, таким образом, делится между следователем прокуратуры, который ведет досудебное расследование, прокурором, который осуществляет надзор за законностью процесса расследования, и еще одним прокурором, который отвечает за поддержку обвинения в суде. Такое дробление функций не способно обеспечить последовательность и преемственность в делах о коррупции, личный вклад в успех дела каждого отдельно взятого следователя и прокурорского работника, а также осложняет реализацию полноценной специализированной подготовки указанных специалистов¹²³.

Соответствие международным стандартам

В Итоговом отчете Сети ОЭСР по завершении первого раунда мониторинга в 2008 г. отмечался некоторый прогресс в усилении специализированных правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. В отчете также особо отмечались трудности с оценкой того, насколько указанные органы стран Стамбульского плана действий отвечают международным стандартам в части специализации (независимость от неправомерного вмешательства, полномочия, необходимые для эффективного расследования и уголовного преследования¹²⁴, достаточность ресурсов). Второй раунд мониторинга позволил более детально изучить соответствие международным стандартам. Отмечая отдельные успехи указанных государств в данной сфере, второй раунд мониторинга также выявил серьезные недостатки в их способности эффективно выявлять и расследовать

коррупционные правонарушения и осуществлять уголовное преследование по фактам коррупции.

В отдельных странах Стамбульского плана действий отмечается определенный прогресс в части автономного статуса и институциональной независимости специализированных антикоррупционных институций. Так, например, в процессе второго раунда мониторинга отмечалось, что, хотя у ДБК Азербайджана «имеется достаточный уровень автономии в системе органов прокуратуры» и он «напрямую подчинен Генеральному прокурору»¹²⁵, предстоит еще немало сделать, чтобы далее усилить эти аспекты, например, обеспечив его бюджетную независимость. Агентство по финансовому контролю и борьбе с коррупцией Таджикистана также имеет высокую степень институциональной независимости, но «ему еще предстоит развить свой потенциал для совершенствования механизмов межведомственного сотрудничества правоохранительных органов, органов безопасности и финансового контроля»¹²⁶.

Однако одним из главных вызовов для упомянутых государств остается недостаточная степень независимости от неправомерного вмешательства в целом. Работники органов следствия и прокуратуры в этих странах сталкиваются с разной степенью и различными формами иерархического давления, постоянного вмешательства в процессы расследования и уголовного преследования и беззащитны перед лицом гонений на них. Порядок назначения их на должность, повышения по службе и снятия с должности в упомянутых государствах отличает недостаточный уровень детализации и регулирования, и он по большей части не предусматривает необходимых защитных механизмов. Практика распределения дел за случайным принципом отсутствует, и даже после назначения следователя/прокурора на дело руководство может забрать его для передачи другому работнику, или же дело вообще может быть передано другому следственному органу.

Еще одна проблема, выявленная во многих из упомянутых государств в ходе второго раунда мониторинга, - дублирование полномочий. Наличие системы по борьбе с коррупцией, состоящей из нескольких правоохранительных органов, зачастую представляется разумным шагом, но в большинстве указанных государств эффективность таких моделей снижается из-за дублирования и дробления их функций, а также отсутствия четко определенного координирующего ведомства. Особую озабоченность эта проблема вызывает в части оперативной и следственной деятельности, поскольку в некоторых случаях приводит к неудачам или параллелизму в деятельности органов. Подобного рода модели также порождают реальный вызов в части подотчетности, поскольку каждое ведомство кивает на соседнее и возлагает на него вину за высокий уровень коррупции или провалы в расследовании или обвинении по коррупционным правонарушениям.

В большинстве стран Стамбульского плана действий на практике не были внедрены «совместные межведомственные следственные группы», с включением в них представителей различных правоохранительных и контрольных органов, хотя с правовой точки зрения никаких препятствий к этому нет. Межведомственное сотрудничество зачастую формально существует, но на практике варьируется от дела к делу. Во многих из этих государств правоохранительные органы не обязаны реагировать на отчеты других государственных учреждений и информацию о соответствующих правонарушениях. Однако в процессе второго раунда мониторинга удалось выявить отдельные заслуживающие внимания примеры

реагирования на подобного рода информацию. Так, например, хотя Агентство по финансовому контролю и борьбе с коррупцией Таджикистана по закону и не обязано реагировать на соответствующие сигналы, но информирует ведомства и учреждения, которые обнаружили факты коррупции и передали их для расследования в указанное Агентство, о результатах проведенных расследований.

Область, которая осталась в целом неизученной в ходе второго раунда мониторинга и которая может быть более детально исследована в будущем, - это компетенции, умения, навыки и обучение специализированного персонала, который занимается делами о коррупции. Будет также полезно проанализировать работу таких сотрудников: какие факторы следует принять во внимание; какого рода показатели следует разработать для должной оценки успешности их работы и каким образом наиболее эффективно уйти от старой практики, когда мерилom успеха становилось количество возбужденных или завершенных дел. Можно осуществить мониторинг и анализ интересных инициатив в некоторых из указанных стран для установления передовых практик. Например, в ходе второго раунда мониторинга Кыргызстан сообщил об инициативе по измерению уровня удовлетворенности населения работой правоохранительных органов при помощи опросов; конечная цель этой инициативы - использование данной информации для оценки деятельности указанных органов.

Страны Стамбульского плана действий, за исключением Азербайджана и Казахстана, сообщают о крайней скудости материально-технических ресурсов занимающихся борьбой с коррупцией правоохранительных органов и органов прокуратуры, а порой и об их отсутствии. Например, в Кыргызстане возможности криминалистической работы остаются на очень низком уровне; порой из-за отсутствия соответствующего оборудования и компетенций становится невозможным проведение важных криминалистических экспертиз¹²⁷.

В большинстве стран Стамбульского плана действий существуют специализированные учреждения по подготовке и обучению работников органов прокуратуры, включая обучение борьбе с коррупцией. Подобные институты и академии существуют в Армении, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Украине и Узбекистане. В Грузии и Азербайджане в структуре органов прокуратуры вдобавок существуют специальные отделы по вопросам подготовки кадров. Подготовка следователей осуществляется специализированными учреждениями при министерствах внутренних дел и службах безопасности. Специализированное агентство Таджикистана также располагает собственной базой и сообщает о проведении регулярного обучения и подготовки сотрудников. Компетентные органы упомянутых государств представили обширный список мероприятий по подготовке и обучению прокурорских работников и должностных лиц правоохранительных органов, которые осуществлялись со времени первого раунда мониторинга. Некоторые из указанных видов обучающей деятельности охватывали общую проблематику, - такую как совместные группы по расследованию и эффективность следственных действий, а другие делали упор на более узкой тематике - такой как связь между коррупцией и отмыванием денежных средств, международное сотрудничество в правовой сфере, новые виды коррупционных правонарушений и т.д. В отчетах по всем странам по итогам второго раунда мониторинга отмечалась необходимость дальнейшего стимулирования совместного обучения представителей разных стран, а также обучения по тем проблемам, где, как представляется, у них имеются пробелы, - таким как расследования в финансовой сфере, криминалистическая бухгалтерская

экспертиза, новые технологии при использовании специальных приемов расследования, т.д. Возможно, имело бы смысл сформировать более целостный подход к обучению посредством развития целостных антикоррупционных образовательных курсов в противовес обучению «по мере необходимости» и проанализировать, какие результаты подобный подход мог бы принести.

Вставка 3.13. Реформа специализированного антикоррупционного органа в Молдове

Молдова недавно начала реформу своего специализированного антикоррупционного органа – Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией, созданного в 2002 году. Он был преобразован в Национальный центр по борьбе с коррупцией (“НЦБК”) согласно новому закону, который был введен в действие 1 октября 2012 года. Его полномочия включают превентивные функции и противодействие коррупционным и связанным с коррупцией преступлениям, преступлениям отмыwania денег и финансирования терроризма; другие функции будут переданы другим специализированным государственным органам. Согласно информации молдавских властей, независимость нового органа будет гарантирована парламентским контролем над НЦБК, назначением директора Центра на срок, который не совпадает со сроком полномочий правительства, парламента или президента, из числа претендентов, которые соответствуют профессиональным критериям и не связаны с политическими партиями, гарантиями неувольнения для сотрудников, повышенными зарплатами в сочетании с повышенной подотчетностью и усиленными дисциплинарными мерами. Сотрудники НЦБК будут подвергаться “тестированию профессиональной неподкупности”, проверке полиграфом и “мониторингу образа жизни” – непрохождение соответствующих тестов влечет дисциплинарные санкции, аж до увольнения. Назначение директора нового Центра проводилось Парламентом на основе критериев профессионализма и аполитичности при помощи открытой и конкурсной процедуры. 18 кандидатов подали заявки на должность и парламентский комитет провел публичные слушания перед принятием решения о номинировании кандидата, который затем был утвержден на пленарном заседании Парламента.

НЦБК уполномочен проводить оперативно-розыскные мероприятия, уголовное преследование преступлений, отнесенных к его компетенции. Центр также будет заниматься превентивными заданиями: антикоррупционная экспертиза проектов нормативно-правовых актов, оценка коррупционных рисков, повышение информированности и обучение, мониторинг антикоррупционной политики, исследования.

Источник: информация молдавских властей; сообщения в СМИ; текст новой редакции закону доступен здесь <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=344902>

Расследование и уголовное преследование по делам о коррупции

Итоговый доклад Сети ОЭСР 2008 г. не охватывал в полной мере вопросы расследования и уголовного преследования по делам о коррупции – в нем приведены только общие слова о трудности оценки правоприменительной практики в связи с недостатком информации и полноценной статистики и подчеркивалась «необходимость усилить анализ практической реализации антикоррупционного законодательства».

Второй раунд мониторинга в определенной степени пролил свет на процессуальные вопросы в части расследования и уголовного преследования коррупции и позволил проанализировать, какие обычно используются инструменты расследования, в развитии какого рода потенциала правоохранительные органы данного региона нуждаются, насколько успешно они сотрудничают, а также каким образом собираются статистические данные и какого они рода.

Проведение расследований и осуществление уголовного преследования

Во всех странах СПД, кроме Армении, досудебные процессуальные действия должны в обязательном порядке быть инициированы органом дознания, следователем или прокурором в случае, если имеются законные основания и достаточный объем информации о возможном преступлении. Имеется ли достаточная информация для начала досудебных процессуальных действий, зависит от того, можно ли сделать обоснованное предположение о том, что было совершено преступление. Если же информация в достаточном объеме отсутствует, орган дознания/следователь/прокурор, как правило, обязан либо собственными силами, либо силами компетентных органов провести предварительную проверку. Качество такого рода проверок в странах Стамбульского плана действий значительно разнится от дела к делу, и старательность отдельно взятого следователя или прокурора зачастую зависит от его желания заниматься данным делом.

Так, например, несмотря на то, что в соответствии с законодательством всех упомянутых государств, материалы в СМИ составляют «законное основание» для начала расследования, на практике лишь незначительное количество дел были возбуждены на основе публикаций в СМИ о якобы имевшей место коррупции. Как представляется, причин этому много и они варьируются от нежелания проводить «историческое», как реакцию на имевшее место преступление, расследование до большой нагрузки на работников правоохранительных органов и прокуратуры. Это серьезно подрывает доверие общественности к правоохранительным органам и органам прокуратуры и в значительной степени снижает их шансы на успех при расследовании резонансных дел. В этом смысле необходимо стимулировать использование активных форм расследования в странах СПД, опираясь на опыт государств Сети и ОЭСР.

Армения – единственное из числа государств-участников Стамбульского плана действий, которое оставляет на усмотрение прокурора (или с его согласия – на усмотрение следователя) решение о том, открывать ли уголовное дело, прекратить производство по нему или закрыть его¹²⁸. Учитывая уровень коррупции и пределы налагаемых человеческими и финансовыми ресурсами ограничений, возможно, и другим государствам-участникам Стамбульского плана действий было бы полезно рассмотреть вопрос о том, чтобы превратить дела о коррупции в приоритет для органов расследования и уголовного преследования. Это особенно действенно с точки зрения обеспечения должного внимания к серьезным случаям коррупции. В этом смысле решением может стать должным образом регулируемая дискреционность, в особенности для государств с ограниченными ресурсами. При таком подходе критерии для выбора дел должны быть четко определены в законодательстве, внутренних правилах, руководствах или документах ведомственной политики, и должно быть обеспечено неуклонное следование им.

По завершении расследования орган дознания или следователь в странах Стамбульского плана действий направляет дело прокурору, который при наличии достаточной доказательной базы и в отсутствие оснований для прекращения дела готовит обвинительное заключение. Все эти процедуры детально прописаны в уголовно-процессуальных кодексах указанных государств. На практике же оказывается невозможно заниматься каждым делом. Второй раунд мониторинга показал, что это зачастую приводит к несогласованному, бесконтрольному, непрозрачному и часто неправомерному использованию дискреционных

полномочий для целей применения административных, а не уголовных санкций в тех государствах, где имеет место сосуществование этих режимов ответственности (Украина, Казахстан и Таджикистан).

Специальные методы расследования

Вставка 3.14. Специальные методы расследования

Специальные методы расследования (СМР) – приемы, применяемые компетентными судебными органами, органами публичного обвинения и следствия в контексте уголовного расследования для выявления и расследования серьезных преступлений и подозреваемых с целью сбора информации таким образом, чтобы это не было известно подозреваемому (Рекомендация Комитета Министров Совета Европы Rec(2005)10 о «специальных методах расследования» касательно серьезных преступлений, включая террористические акты).

В соответствии с Конвенцией ООН против коррупции (ст. 50), для эффективной борьбы с коррупцией должны использоваться, в частности, такие СМР, как контролируемые поставки, электронное или другие формы наблюдения, а также операции под прикрытием таким образом, чтобы доказательства, собранные с помощью таких методов, были допустимы в суде.

Источник: документы СЕ; Конвенция ООН против коррупции.

Общее мнение относительно специальных методов расследования таково, что, несмотря на высокую степень вторжения большинства из них в частную жизнь подозреваемого и необходимость использовать их крайне осторожно, они представляют собой крайне действенный инструмент выявления и расследования случаев коррупции, которая является латентным преступлением и редко предполагает наличие его свидетелей или доказательств.

Во всех странах Стамбульского плана действий разрешено предоставление суду доказательств, полученных с использованием специальных методов расследования. Национальным законодательством упомянутых стран установлены жесткие процессуальные правила получения подобных доказательств и условия их приемлемости.

Однако в некоторых странах неспособность реализовывать специальные методы расследования силами исключительно специализированных ведомств по борьбе с коррупцией подрывает их эффективность. Например, в Азербайджане ДБК приходилось обращаться с запросом о проведении оперативных действий в соответствующее правоохранительное ведомство, что ограничивало способность самого ДБК выявлять коррупцию в высших эшелонах, например, среди руководства правоохранительных органов, - таких как МВД или Министерство национальной безопасности. В этой связи следует приветствовать то, что в марте 2011 г. были внесены изменения в Закон об оперативно-розыскной деятельности и Закон о прокуратуре, в результате чего ДБК были делегированы полномочия по осуществлению всех видов специальных мер расследования в части коррупционных правонарушений. Указанными изменениями все остальные правоохранительные ведомства были лишены права на осуществление указанных мер в части коррупционных преступлений, за исключением случаев когда ДБК дает им в письменном виде обязательные к исполнению указания по осуществлению подобных мер¹²⁹.

Иная проблема отмечалась в Кыргызстане: Законом об оперативно-розыскной деятельности разрешено использование специальных методов расследования даже в период до открытия уголовного дела. На практике же использование результатов указанных мер в качестве доказательств проблематично, так как суды редко принимают их, что объясняется ограничением, установленным УПК страны, в соответствии с которым в указанный период разрешено проводить лишь изучение места преступления и криминалистический анализ. При открытии дела о коррупции высок риск утечки информации, что может подорвать действенность любых скрытых оперативных действий. Следовательно, как отмечено в отчете Стамбульского плана действий, сотрудникам правоохранительных органов и судьям необходимо четкое руководство по тому, как использовать материалы, добытые при проведении специальных мер расследования, в качестве доказательств в суде. Кроме того, в отчете приведена рекомендация модифицировать соответствующее законодательство, чтобы оно разрешило использование результатов оперативной деятельности в качестве доказательств¹³⁰.

Вставка 3.15. Критерии прокурорской дискреции

- Серьезность коррупционного преступления, например, участие в нем высокопоставленного публичного должностного лица или крупные размеры взяток; дополнительными критериями оценки серьезности правонарушения могут стать его уголовная природа, если органы обвинения обязаны концентрироваться только на уголовных правонарушениях, а прочие правоохранительные органы – на расследовании других видов правонарушений, – таких как административные и гражданские.
- Преваляирование определенного типа коррупции, например, дела по наиболее типичным и распространенным правонарушениям, как то: коррупция в сфере государственных закупок, налоговой, таможенной службах, ГАИ и других секторах с высокими коррупционными рисками.
- Дела, посредством которых надо создать прецедент для «тестирования» уголовного преследования по определенным вопросам или выявить недостатки действующего законодательства: например, новые виды уголовных правонарушений или такие правонарушения, уголовное преследование за которые могут изменить восприятие общества, – такие как дела о коррупции с участием юридических лиц или взяточничество среди иностранных публичных должностных лиц.
- Наличие материальных и человеческих ресурсов. Оценка затрат и выгод может быть сделана до принятия решения о расследовании и уголовном преследовании по конкретному делу. Расследование и обвинение по относительно небольшим делам могут отвлекать значительные ресурсы, но не порождать серьезного эффекта. В то же время дела по серьезным случаям коррупции могут привести к существенным затратам и потребовать много времени, но привести к возврату значительных средств, ранее полученных в качестве доходов от коррупционного преступления, повысить уровень доверия к государству.

Источник: United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators, сентябрь 2004 г., www.unodc.org.

Провокация взятки

В некоторых странах Стамбульского плана действий (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Украина) законодательством установлено особый состав

преступления, которым запрещена провокация взятки в публичном или частном секторах. Цель этой меры – предотвращение попыток сотрудников правоохранительных органов устроить провокацию для выявления коррумпированных должностных лиц. Криминализация провокации взятки должна усилить указанный запрет в странах с высоким уровнем коррупции, где сотрудники правоохранительных органов, как представляется, особенно предрасположены к искушению спровоцировать взяточничество. В прочих государствах Стамбульского плана действий эта практика также запрещена, но посредством других механизмов, таких как судебная практика и внутриведомственные регламенты.

Хотя провокация взятки запрещена, это не означает, что не разрешено симулирование взяточничества в качестве оперативной или следственной меры. Симулирование взяточничества – это правомерный инструмент документирования факта взяточничества, если предусмотрено, что после того, как они узнали о текущем или предстоящем факте взяточничества, сотрудники правоохранительных органов «присоединяются» к происходящему преступлению либо как агенты под прикрытием, либо через сотрудничающее со следствием лицо (зачастую это лицо, у которого должностное лицо вымогало/просило взятку) для того, чтобы поймать преступника «на горячем» (*in flagrante*).

На наличие состава преступления провокации взятки часто ссылаются работники правоохранительных органов как на препятствие для эффективного противодействия коррупции. Однако подобная мера, если бы она была разрешена правоохранителям, очевидно привела бы к нарушениям стандартов прав человека. В этой связи не имеет значения, насколько эффективной она представляется сотрудникам правоохранительных органов – должны превалировать интересы обеспечения справедливого суда. Как отмечалось в одном из решений Европейского суда по правам человека, право на справедливое отправдение правосудия в демократическом обществе занимает настолько важное место, что не может быть принесено в жертву целесообразности¹³¹. Хотя использование агентов под прикрытием и может иметь место при условии наличия четких ограничений и гарантий, «общественный интерес в части борьбы с преступностью не может оправдывать использование доказательств, полученных в результате подстрекательства со стороны полиции, так как подобные действия с самого начала поставили бы обвиняемого перед риском быть окончательно лишенным справедливого суда»¹³². Подстрекательство со стороны полиции имеет место, когда соответствующие сотрудники полиции или лица, действующие по их указаниям, не ограничиваются расследованием преступной деятельности в по сути пассивной манере, но оказывают такое воздействие на субъекта, что подстрекают к совершению преступления, которое в ином случае не было бы совершено.

В решении по делу *Bannikova v. Russia* Европейский суд по правам человека обобщил критерии, позволяющие отличить провокацию от допустимого поведения: 1) проверка по содержанию (было бы совершено преступление без вмешательства органов власти; просто «присоединился» ли агент под прикрытием к преступному деянию или спровоцировал его; не было ли лицо подвергнуто давлению, чтобы заставить его совершить правонарушение); 2) процессуальная проверка (то, как суд рассмотрел поданную заявителем жалобу о наличии провокации)¹³³.

Вне зависимости от того, криминализована ли провокация взятки, государства должны установить в законодательных актах (но не в подзаконных актах) четкие процедуры и гарантии против нарушений при использовании имитации

взятничества как инструмента следственных или оперативных действий. Правоохранительные органы должны также утвердить четкие правила, позволяющие отделить провокацию и законное симулирование взятничества¹³⁴.

Банковская тайна и сложные финансовые расследования

Со времени проведения первого раунда мониторинга в государствах-участниках Стамбульского плана действий наблюдается расширение полномочий, необходимых для действенного расследования и уголовного преследования коррупции. В большинстве упомянутых стран правоохранительным органам ныне облегчен доступ к банковской информации. Однако в Кыргызстане и Армении проблемой остается неспособность представителей этих органов, работающих по делам о коррупции, обеспечить себе доступ к банковским данным до открытия уголовных дел. Кроме того, работники правоохранительных органов Кыргызстана сталкиваются со схожими проблемами при попытке получить данные от налоговых и таможенных органов.

Особую обеспокоенность вызывает проведение расследований по сложным делам в финансовой сфере в государствах-участниках Стамбульского плана действий. Расследования коррупционных правонарушений зачастую подразумевают изучение многочисленных финансовых транзакций для того, чтобы определить направления денежных потоков или проследить и высчитать взятки и доходы от них. Эти расследования также зачастую требуют сбора обширных материалов и часто – в электронной форме. Все указанные страны сталкиваются с проблемами при проведении сложных финансовых расследований.

При встречах с должностными лицами во время визитов экспертов в упомянутые страны они зачастую не были осведомлены о важности знаний и умений в области криминалистического анализа бухгалтерских операций или информационных технологий для целей расследования коррупционных правонарушений. Не менее трудной оказалась задача найти в данном регионе обладающих этими знаниями и умениями работников органов прокуратуры или следователей, для того, чтобы пригласить их поделиться ими в рамках соответствующего обучающего мероприятия в г. Киеве в июне 2011 г.

Это может сдерживать способность местных специализированных органов по борьбе с коррупцией к расследованию сложных коррупционных дел. Возможно, это также сказалось на недостаточном применении такой меры, как конфискация доходов от взятничества. Необходимо развивать указанные умения и навыки, что во всех указанных странах требует привлечения серьезных ресурсов.

Эксперты со специализацией в конкретных сферах могут сыграть значительную роль в процессе расследований по финансовым делам. Передовая практика демонстрирует наличие различных моделей привлечения специализированной экспертизы. В некоторых странах ведомства по расследованию и уголовному преследованию коррупционных правонарушений пытаются создавать собственные внутренние экспертные службы по различным вопросам; в частности, подобный подход уже был избран для внедрения в Казахстане.

Прочие же страны, зачастую те из них, у которых недостаточно ресурсов, пошли путем привлечения внешних экспертных источников. Так, правоохранительные органы Украины располагают рядом каналов доступа к финансовой экспертизе: они могут при необходимости в конкретных случаях

привлекать экспертов, запрашивать содействие или помощь у других государственных ведомств, которые могут располагать подобным опытом, например, финансовых инспекций и органов аудита¹³⁵.

Азербайджан использует сочетание обоих подходов: он располагает собственными экспертами и привлекает экспертов со стороны. Сходным образом, Департамент по борьбе с организованной преступностью и коррупцией прокуратуры Литвы и районные и апелляционные органы прокуратуры Польши располагают ограниченным числом собственных финансовых и прочих специалистов и по мере надобности приглашают специалистов со стороны¹³⁶.

Дела о коррупции и статистика

Сделать содержательные выводы относительно видов дел о коррупции, ставших предметом расследования в странах Стамбульского плана действий, и выделить какие-либо тенденции представляется сложной задачей. В рамках второго раунда мониторинга реализации Стамбульского плана действий от упомянутых государств был получен крайне ограниченный объем информации, и для того, чтобы выявить предпринятые этими государствами позитивные шаги, экспертные группы в процессе мониторинга были вынуждены полагаться на материалы СМИ, как это было в Армении и Кыргызстане.

Тем не менее, на основании предоставленной и собранной информации можно в общем утверждать, что правоохранительные органы указанных стран гораздо более часто расследуют мелкие коррупционные правонарушения, а не резонансные дела. Кроме того, самое большое число расследований и обвинений касаются «простых» дел, противоположных «сложным» (с новыми элементами составов коррупционных преступлений или в целом новых преступлений).

За последнее время в ряде упомянутых государств, в частности, в Армении и Кыргызстане были созданы специализированные учреждения с мандатом, ограниченным самыми высокопоставленными категориями публичных должностных лиц, что дает надежду на лучшие результаты. За последнее время, по сведениям из местной прессы, в Кыргызстане и Армении были возбуждены ряд резонансных дел о коррупции. Вдобавок, по мере того как существующие специализированные органы и отдельно взятые сотрудники правоохранительных органов государств-участников Стамбульского плана действий обретают новый опыт, следует внимательнее отслеживать и анализировать их достижения.

Стоит отметить, что многие из упомянутых государств в настоящее время работают над совершенствованием баз данных статистики и методик сбора статистических данных. Так, например, Таджикистан сообщил, что его Агентство и Генеральная прокуратура страны разрабатывают на базе единой методологии действенный механизм статистического мониторинга коррупции и коррупционных правонарушений во всех сферах государственного аппарата, полиции, прокуратуры и в судебных органах¹³⁷. Некоторые другие государства со времени проведения первого раунда мониторинга уже усовершенствовали свои базы данных: так, Азербайджан создал Национальную базу данных статистики по коррупции в 2008 г. и 1 января 2009 г. ввел ее в эксплуатацию. Указанная база данных обеспечивает функционирование механизма мониторинга коррупции и коррупционных правонарушений.

В будущем при проведении мониторинга необходимо сделать упор на судебную практику и сконцентрироваться на определении того, какие вопросы являются проблематичными и насколько успешно следователи и работники прокуратуры решают их в каждом конкретном случае. Может также оказаться полезной работа по определению того, какие виды дел удастся расследовать с наибольшим успехом, а какие вызывают максимальные трудности; какие вызовы порождает применения различных коррупционных правонарушений; а также как расследуются и подлежат уголовному преследованию их новые виды.

Выводы и рекомендации

Установление уголовной ответственности за коррупцию – это сфера, в которой все страны Стамбульского плана действий достигли определенного прогресса в приведении своего законодательства в соответствие с международными стандартами. Однако консерватизм правовой доктрины и правоприменительной практики остается преградой для полного соответствия стандартам и обеспечения эффективного расследования и уголовного преследования коррупции. В то же время пример ответственности юридических лиц за коррупцию показывает, что традиционные подходы могут и должны быть преодолены, когда это требуется для обеспечения эффективного противодействия коррупции – так, Грузия и Азербайджан ввели в свое уголовное право ответственность юридических лиц за коррупционные преступления. Этот и другие примеры лучших практик должны поощрять другие страны СПД продолжать проведение реформ в сфере криминализации и применения коррупционных правонарушений.

Рекомендации:

- Криминализация коррупции:
 - Устранить положения об административной ответственности за коррупционные правонарушения, обеспечив преследование коррупции средствами уголовного права.
 - Завершить реформу материального уголовного права, чтобы обеспечить его полное соответствие соответствующим международным стандартам касательно криминализации коррупции, в частности путем:
 - установления уголовной ответственности за все элементы составов преступлений взяточничества (в публичном и частном секторах) и злоупотребления влиянием, в том числе за предложение и обещание, просьбу и принятие предложения или обещания взятки, использование посредников, получение выгоды третьими лицами, неправомерную выгоду в нематериальной и неденежной форме;
 - расширения определения национального публичного должностного лица, подлежащего ответственности за коррупционные преступления, в частности, включив всех сотрудников публичных организаций и кандидатов на выборные должности;

- надлежащего охвата иностранных публичных должностных лиц через автономное определение или расширение определения национального публичного должностного лица.
- Пересмотреть формулировки преступлений злоупотребления (превышения) властью, обеспечив, чтобы они не были чрезмерно широкими в нарушение требований правовой определенности.
- Путем внесения изменений в законодательство и/или практику, прямо указать, что осуждение за предикатное преступление не требуется для уголовного преследования и осуждения за отмывание денег; повысить информированность прокуроров и судей по этому вопросу.
- Рассмотреть возможность введения ответственности за незаконное обогащение при помощи опровергаемой презумпции незаконного происхождения имущества, которое должностное лицо не может объяснить законными источниками.
- Установить эффективную ответственность юридических лиц за коррупционные преступления с пропорциональными и действенными санкциями, включая ответственность за отсутствие надлежащего надзора со стороны руководства, что сделало возможным совершение преступления; ответственность юридических лиц должна быть автономной и не зависеть от выявления, обвинения и осуждения лица, совершившего деяние.
- Пересмотреть санкции за коррупционные преступления, обеспечив их эффективность, пропорциональность и действенность и то, чтобы они были достаточны для экстрадиции; собирать и анализировать статистику применения санкций за коррупционные преступления, чтобы установить, насколько они эффективны на практике (например, как часто используется условное освобождение, является ли тюремное заключение основной мерой наказания за серьезные преступления).
- Усилить положения о конфискации средств и доходов от преступления, которая должна быть обязательной для всех коррупционных правонарушений, охватывать трансформированные или смешанные доходы, выгоды, извлеченные из доходов, разрешать эквивалентную конфискацию; рассмотреть возможность изменения на обратное бремени доказывания в производстве (уголовном или гражданском) по конфискации и ввести расширенную конфискацию.
- Обеспечить, чтобы срок давности привлечения к ответственности был достаточно продолжительным для возможности эффективного расследования и уголовного преследования коррупции; рассмотреть возможность установление фиксированного и достаточно продолжительного срока давности за все коррупционные преступления независимо от их тяжести; предусмотреть приостановление течения срока давности в случае предъявления обвинения или другого процессуального действия, а также на период, когда лицо пользовалось иммунитетом.

- Продолжить ограничение иммунитетов публичных должностных лиц, сужая их объем и круг соответствующих должностных лиц, до меры, необходимой в демократическом государстве; оставшиеся иммунитеты должны быть функциональны, охватывать только период пребывания в должности, исключать ситуации задержания на месте преступления, разрешать проведение эффективных следственных мероприятий касательно лиц с иммунитетом; установить быстрые и эффективные процедуры снятия иммунитета на основании четких критериев.
- Пересмотреть положения о деятельном раскаянии, предусмотрев, чтобы: они не применялись автоматически, они могли применяться только в течение незначительного времени после совершения преступления и, в любом случае, до того, как о преступлении стало известно правоохранительному органу; установить требование к взяткодателю, который сообщает о преступлении, активно сотрудничать с органами власти; исключить возможность применения в делах, где дача взятка была инициирована взяткодателем; обеспечить, чтобы взятка не возвращалась лицу, которое использовало положение о деятельном раскаянии для освобождения от ответственности.
- Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь:
 - Продолжить расширение договорной базы для международного сотрудничества, в частности путем присоединения к недавним многосторонним документам, таким как Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной помощи по уголовным делам, Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма, которые предлагают широкий набор новых инструментов для сотрудничества; поощрять разные формы прямого сотрудничества, в частности, при помощи межведомственных соглашений о сотрудничестве.
 - Обеспечить сотрудников подразделений, отвечающих за международное сотрудничество в структуре центральных органов, достаточной подготовкой, адекватными ресурсами, в том числе переводчиками, необходимыми средствами коммуникаций, и легкий доступ до них для следователей и прокуроров.
 - Собирать и анализировать данные о практическом применении доступных инструментов международного сотрудничества во время расследования и уголовного преследования коррупционных дел и соответствующих проблем (например, касательно обоюдной криминализации в делах с участием юридических лиц, возвращение активов в странах, в которых отсутствует национальное законодательство о возвращении конфискованных активов, доказательная сила информации, полученной из другой страны, выдача разрешений на проведение специальных следственных мер).
- Специализированные правоохранительные антикоррупционные органы:
 - Усилить возможности по противодействию коррупции путем создания специализированных антикоррупционных

- органов/подразделений/сотрудников и гарантирования их институциональной, функциональной и финансовой независимости; установить эффективные механизмы предотвращения различных форм иерархического давления и ненадлежащего влияния на коррупционные расследования и уголовное преследование; ввести конкурсную прозрачную процедуру отбора руководителей специализированных антикоррупционных органов на основании критериев личных качеств.
- Четко разграничить функции различных правоохранительных органов и обеспечить наличие и эффективное применение механизмов межведомственного сотрудничества и координации; обеспечить специализированные антикоррупционные органы адекватными ресурсами и регулярной подготовкой сотрудников, исходя из существующих потребностей.
 - Расследование и уголовное преследование коррупционных дел:
 - Далее совершенствовать процессуальное законодательство и интенсифицировать усилия по выявлению, расследованию и преследованию резонансных и сложных коррупционных дел; установить в законодательстве четкие процедуры и гарантии против злоупотреблений во время использования имитации взятки как следственного или оперативного мероприятия, в частности утвердить четкие руководства по разграничению провокации и правомерной симуляции взяточничества; обеспечить эффективный доступ до банковской информации и информации налоговых и таможенных органов; усилить возможности следователей и прокуроров по проведению финансовых расследований и использованию непрямых доказательств; поощрять использование внутренних или внешних специализированных экспертов.
 - Собрать и анализировать данные о коррупционных делах для установления тенденций в типах коррупции, которые выявляются, расследуются и преследуются, для определения практических проблем, которые возникают, и как их можно решать, в том числе того, как расследуются и преследуются новые типы коррупционных преступлений; улучшать статистические базы данных и методологию сбора, организации и анализа информации о делах.

Примечания

- 1 В некоторых отчетах ГРЕКО о третьем раунде оценивания (например, по Хорватии, §48, <http://www.coe.int>; и Эстонии, §69, <http://www.coe.int>) признается, что «обещание» может охватывать «предложение» неправомерного преимущества, но только при условии, что в подтверждение этого имеется однозначно истолкованная судебная практика. В то же время в отчете третьего раунда оценивания Словакии (§104; <http://www.coe.int>) отмечается, что «предложение» - особенно важный элемент, так как охватывает предложенные (но не принятые) взятки, и зачастую ведет к фактической «даче» или «обещанию» неправомерного преимущества (например, таким образом охватывая ситуации, когда потенциальный «правонарушитель» «прощупывает» своего собеседника).
- 2 Отлично от вымогательства, т.е. ситуации, когда взяточполучатель принуждает другое лицо дать взятку под угрозой негативных для последнего последствий.
- 3 См. Пояснительный отчет к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, §§ 36, 41-42, <http://conventions.coe.int>, и публикацию ОЭСР «Коррупция. Глоссарий международных стандартов в криминальном праве», с. 26-27, <http://www.oecd.org>.
- 4 См., например,. Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 32, <http://www.oecd.org>.
- 5 Там же, с. 32.
- 6 Отчет 1 фазы оценивания России, Рабочая группа ОЭСР по вопросам взяточничества, §12; <http://www.oecd.org>. См. также Отчет ГРЕКО о третьем раунде оценивания России, март 2012 г. (§55, <http://www.coe.int>), в котором критикуется использование неоконченных составов преступлений для охвата предложения, обещания, просьбы взятки и их принятия.
- 7 Например, в Бельгии в своем решении от 18 мая 2001 г. уголовный суд г. Ауденарде посчитал, что вопрос, который был задан человеком полицейскому, который после серьезного дорожного происшествия вез его в полицейской машине на освидетельствование на наличие алкоголя в организме: «Неужели ничего нельзя придумать? Мы же тут с глазу на глаз», - может рассматриваться как предложение взятки. Этот человек был осужден за активное взяточничество. (Отчет ГРЕКО о третьем раунде оценивания Бельгии, с. 25, <http://www.coe.int>).
- 8 См, например, отчет ГРЕКО о третьем раунде оценивания Армении (§82, <http://www.coe.int>) и Эстонии (§71, <http://www.coe.int>).
- 9 Подобного рода постановления обычно принимаются Пленумом Верховного Суда и в большинстве государств Стамбульского плана действий представляют собой устоявшуюся практику. Эти документы обобщают судебную практику в определенной области и, хотя формально и не являются обязательными к исполнению, имеют авторитетный характер, и обычно суды низших инстанций неуклонно следуют им.
- 10 См. также, в частности, отчет ГРЕКО о третьем раунде оценивания России (§57, <http://www.coe.int>).

- 11 В соответствии со статьей 1 Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством, «любое неправомерное денежное или другое преимущество».
- 12 Пояснительный доклад к Конвенции Совета Европы по уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173), §37, <http://conventions.coe.int>.
- 13 См., например, отчет ГРЕКО о третьем раунде оценивания Литвы, §70, <http://www.coe.int>.
- 14 В тоже время, несколько новых составов преступлений, введенных в Уголовный кодекс Украины в 2011 году (коммерческий подкуп, злоупотребление влиянием), вместо понятия «взятка», используют термин «неправомерное преимущество», которое определяется в Законе об основах предотвращения и противодействия коррупции и включает «преимущества», «услуги», «нематериальные активы». Правительство Украины подало в парламент проект изменений для установления единого понятия «неправомерного преимущества» во всех коррупционных составах преступлений.
- 15 Пояснительный доклад к Конвенции Совета Европы по уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173), §38, <http://conventions.coe.int>.
- 16 Статьи 15 и 16 Конвенции ООН против коррупции. Конвенция Совета Европы по уголовной ответственности за коррупцию – «с тем, чтобы оно совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций»; Конвенция ОЭСР по борьбе со взяточничеством – «с тем, чтобы оно совершило действия или воздержалось от их совершения в связи с осуществлением должностных обязанностей».
- 17 См., среди прочего, отчеты ГРЕКО о третьем раунде оценивания Хорватии (§51, <http://www.coe.int>), Румынии (§101, <http://www.coe.int>), Словении (§80, <http://www.coe.int>), бывшей югославской республики Македонии (§69, <http://www.coe.int>). См. также Комментарии к Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством, §19, <http://www.oecd.org>.
- 18 В своих отчетах о третьем раунде оценивания Армении (§83, <http://www.coe.int>) и Украины (§68, <http://www.coe.int>) ГРЕКО приняла заверения властей в том, что, несмотря на формулировки данных статей, составы взяточничества на практике трактуются широко, чтобы охватывать ситуации, когда должностное лицо осуществляет действия, выходящие за рамки его/ее компетенции.
- 19 Казахстан, Кыргызстан, Украина, Узбекистан.
- 20 Из 43 государств-сторон Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию сделали оговорку в части соответствующих положений только Андорра, Бельгия и Венгрия. См: <http://conventions.coe.int>.
- 21 В соответствии с §53 Пояснительного доклада к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, этот «выбор был сделан для того, чтобы сконцентрироваться на наиболее уязвимом секторе, т.е. бизнес-секторе. Разумеется, это может привести к образованию некоторых пробелов, которые правительства могут захотеть закрыть: ничто не может помешать государствам-подписантам реализовать данное положение, без ограничения «коммерческой деятельностью» .
- 22 Отчет ГРЕКО о третьем раунде оценивания России (§61, <http://www.coe.int>).

- 23 Из 43 Государств-Сторон Конвенции Совета Европы по уголовной ответственности за коррупцию 10 стран сделали оговорку, либо полностью исключив применение ст. 12 о злоупотреблении влиянием в корыстных целях, либо выдвинув определенные условия и разъяснения по поводу ее применения. См. <http://conventions.coe.int>.
- 24 Приведенное в статье 18 Конвенции ООН определение злоупотребления влиянием слегка отличается: а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу или любому другому лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества, с тем чтобы это публичное должностное лицо или такое другое лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или публичного органа Государства-участника какого-либо неправомерного преимущества для первоначального инициатора таких действий или любого другого лица; б) просьба или принятие публичным должностным лицом или любым другим лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или для другого лица, с тем чтобы это публичное должностное лицо или такое другое лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или публичного органа Государства-участника какого-либо неправомерного преимущества.
- 25 Решение от 01.10.1984, дело № 277. Цит. по: Experience with criminal offence of trading in influence in France, авторы M.Segonds и A.Riberolles, опубликовано в Десятом общем отчете о деятельности ГРЕКО, 2009 год, <http://www.coe.int>.
- 26 Пояснительный отчет к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173), §64, <http://conventions.coe.int>.
- 27 В отчете о третьем раунда оценивания Латвии (§94, <http://www.coe.int>) ГРЕКО отметила, что преступление злоупотребления влиянием, которое не включает элемент «неправомерности» и, таким образом, охватывающее профессиональную лоббистскую деятельность, приводит к широкой и далеко идущей транспозиции статьи 12 Конвенции и может скомпрометировать подлинные цели криминализации злоупотребления влиянием.
- 28 Некоторые государства даже утверждают, что криминализация злоупотребления влиянием может войти в конфликт с основополагающим правом в условиях демократии на оказание влияния на людей у власти или других лиц посредством реализации права на свободу выражения взглядов. См. отчет ГРЕКО о третьем раунде оценивания Швеции, §54, <http://www.coe.int>.
- 29 Отчет ГРЕКО о третьем раунде оценивания Нидерландов, §61, <http://www.coe.int>.
- 30 При этом необходимо принимать во внимание практику Европейского суда по правам человека, например, решения в таких делах: Salabiaku v. France, Pham Hoang v. France и другие.
- 31 Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга Узбекистана в рамках Стамбульского плана действий, с. 32, <http://www.oecd.org>.
- 32 См. Отчет о втором раунде мониторинга Украины в рамках Стамбульского плана действий, с. 27, <http://www.oecd.org>.

- 33 Постановление № 15 Пленума Верховного суда Украины о судебной практике по делам о превышении власти или служебных полномочий, 26.12.2003, <http://zakon1.rada.gov.ua>.
- 34 Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 25-26, <http://www.oecd.org>.
- 35 Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (MONEYVAL), <http://www.coe.int>.
- 36 <http://www.eurasiangroup.org/mers.php>.
- 37 Отчет ГРЕКО о выполнении рекомендаций Российской Федерацией, Совместный первый и второй раунды оценивания, декабрь 2010 г., §122, <http://www.coe.int>.
- 38 Лицо, уполномоченное управлять, представлять юридическое лицо, принимать решения от его имени, и/или член надзорного, контрольно-ревизионного органа данного юридического лица.
- 39 Казахстан и Кыргызстан ввели административную ответственность юридических лиц за нарушение требований Закона об отмывании денежных средств, но не за само отмывание денежных средств.
- 40 Ссылка на специальный закон в Уголовном кодексе и Закон об ответственности юридических лиц 2007 года.
- 41 Акт о мерах, применимых к юридическим лицам, 2001 г.
- 42 Закон об ответственности юридических лиц за уголовные правонарушения 2008 г.
- 43 Ссылка на специальный закон и Акт об ответственности юридических лиц за уголовные правонарушения 1999 г. Словенскую модель иногда относят к квазиуголовной ответственности, т.к. теоретически это «ответственность за уголовные деяния», поскольку считается, что юридические лица не отвечают принципу субъективной вины. Тем не менее, общая часть Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального кодекса применяется к юридическим лицам. См., например, Отчет 1 фазы по Словении Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, март 2005 г., §49, <http://www.oecd.org>.
- 44 Закон об ответственности юридических лиц за уголовные правонарушения 2003 г.
- 45 Ссылка на специальный закон в Уголовном кодексе и Закон об уголовной ответственности юридических лиц 2006 г.
- 46 Акт об ответственности коллективных субъектов за деяния, запрещенные под угрозой уголовного наказания, 2003 г.
- 47 Санкции («защитные меры») против юридических лиц включены в Уголовный кодекс, хотя с правовой точки зрения уголовная ответственность юридических лиц не признается. Они рассматриваются как результат (или «побочное последствие») уголовной ответственности физического лица. См. по этому поводу озабоченность Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, а именно то, что подобная ситуация может расходиться с принципом законности, в соответствии с которым без закона не может быть преступления и, следовательно, уголовного наказания. Отчет 3 фазы по Словакии Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, июнь 2012 г., §42, <http://www.oecd.org>.

- 48 Хотя они и включены в Уголовный кодекс Швеции, положения об ответственности юридических лиц рассматриваются как квазиуголовные, поскольку в Швеции преступления могут совершать только физические лица. Ответственность для юридических лиц наступает за «преступление, совершенное при осуществлении бизнес-деятельности» физическим лицом, относящимся к данному юридическому лицу. Отсутствует требование, что для наложения штрафа на юридическое лицо физическое должно быть осуждено или даже подвергнуться уголовному преследованию. «Корпоративный штраф» рассматривается как «особое правовое последствие преступления». Схожая модель реализована в Азербайджане с введением «уголовно-правовых мер, применимых к юридическим лицам» и была недавно предложена Правительством Украины.
- 49 См, например, Отчет 3 фазы по Болгарии Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, март 2011 г., §31, <http://www.oecd.org>.
- 50 Приложение 1 к Рекомендации Совета ОЭСР о дальнейшей борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, ноябрь 2009 г., <http://www.oecd.org>.
- 51 Отчет 3 фазы по Венгрии Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, март 2012 г., §21, <http://www.oecd.org>. См. также Отчет 2 фазы по Польше Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, январь 2007 г., §161-163, <http://www.oecd.org>.
- 52 Рекомендация № R (88) 18 об ответственности имеющих статус юридического лица предприятий за правонарушения, совершенные при осуществлении ими деятельности, октябрь 1988 г., <https://www.coe.int>.
- 53 ГРЕКО, Дополнение к Отчету об исполнении рекомендаций Латвией, Второй раунд оценивания, февраль 2009 г., §39; <http://www.coe.int>. В то же время позиция ГРЕКО заключается в том, что хотя подобная ситуация и неудовлетворительна, но не противоречит букве статьи 18 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.
- 54 См. Руководство по передовой практике в сфере внутреннего контроля, этики и соблюдения норм, в Рекомендации Совета ОЭСР о дальнейшей борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, <http://www.oecd.org>.
- 55 Отчет 3 фазы по Греции Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, июнь 2012 г., §49, <http://www.oecd.org>.
- 56 Отчет 3 фазы по Греции Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, июнь 2012 г., §34, <http://www.oecd.org>.
- 57 Публикация ОЭСР “Коррупция. Глоссарий международных стандартов в уголовном праве”, с. 39-41, <http://www.oecd.org>.
- 58 Из числа стран Стамбульского плана действий сторонами Дополнительного протокола являются Армения и Украина.
- 59 Конвенция ООН против коррупции (ст. 30) предусматривает санкции с учетом тяжести преступления.
- 60 Отчет о втором раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий, с. 27, <http://www.oecd.org>.

- 61 Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 35, <http://www.oecd.org>.
- 62 Конвенция ООН против коррупции (ст. 31), Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (ст. 19), Конвенция ОЭСР против взяточничества (ст. 3; в качестве альтернативы конфискации взятки и доходов от взяточничества предусматривает «финансовые санкции, обеспечивающие соразмерный эффект»).
- 63 Может включать не только саму взятку, но и любое имущество, используемое любым способом в процессе подготовки или совершения преступления. Например, если взяткодатель звонит должностному лицу по своему мобильному телефону и предлагает взятку, тогда и телефон может стать объектом конфискации. В качестве другой крайности: если взяткодатель использует свой частный самолет, чтобы попасть на встречу с должностным лицом и передать взятку, тогда самолет также может подлежать конфискации. (Публикация ОЭСР «Коррупция. Глоссарий международных стандартов в области уголовного права», с. 60, <http://www.oecd.org>).
- 64 Рамочное решение Совета ЕС 2005/212/JHA от 24 февраля 2005 г. о конфискации связанных с преступлением доходов, средств совершения и имущества, <http://eur-lex.europa.eu>.
- 65 См., среди прочего, решения Европейского суда по правам человека по делам: *Salabiaku v. France* (заявление №10519/83), *Phillips v. UK* (заявление №41078/98), *Welch v. UK* (заявление №17440/90), *Raimondo v. Italy* (заявление №12954/87), *Minhas v. UK* (заявление №7618/07).
- 66 Статья 72-3 Уголовного кодекса Литвы.
- 67 См. также предыдущие положения об административной конфискации необъясненного имущества, которое разрешалось даже до осуждения: Отчет ГРЕКО о втором раунде оценивания Грузии, декабрь 2006 г., с. 4-5, <http://www.coe.int>.
- 68 См. MONEYVAL, Детальный отчет о третьем раунде оценивания Польши, ноябрь 2007 г., с. 36-38, <http://www.coe.int>.
- 69 *The Extended Power of Confiscation of Crime-Related Proceeds*, автор Rafal Kierzycka, *Proceedings of the Expert Seminar for Eastern Europe and Central Asia on Criminalisation of Corruption*, ОЭСР, Март 2007 г., с. 72, <http://www.oecd.org>.
- 70 Совместный отчет ГРЕКО о первом и втором раундах оценивания Турции, март 2006 г., с. 21, <http://www.coe.int>.
- 71 Закон № 63/2012 о внесении изменений в Уголовный кодекс, принят в марте 2012 г.
- 72 Второй отчет по результатам оценки Конференции сторон Конвенции СЕ № 198 по Румынии, июнь 2012 г., §43, <http://www.coe.int>.
- 73 Доклад Европейской комиссии Европейскому Парламенту и Совету о прогрессе Болгарии в рамках Механизма сотрудничества и верификации, Технический отчет, COM(2012) 411 final, 18 июля 2012 г., с. 34-35, <http://ec.europa.eu>.
- 74 См. также Заключение № 563 Венецианской Комиссии касательно шестого исправленного и дополненного проекта закона о конфискации имущества,

- приобретенного в результате преступной деятельности или административного нарушения правонарушения, Болгарии, июнь 2011 г., <http://www.venice.coe.int>.
- 75 См., например, Отчет о втором раунде мониторинга Армении в рамках Стамбульского плана действий, с. 44, <http://www.oecd.org>.
- 76 Отчет о третьем раунде оценивания Венгрии, §96, <http://www.coe.int>.
- 77 Отчет о третьем раунде оценивания Латвии, §95, <http://www.coe.int>. Однако в отчете по Словении (§88, <http://www.coe.int>) и бывшей югославской Республике Македонии (§72, <http://www.coe.int>) ГРЕКО согласилась, что в отношении некоторых преступлений срока давности в 3 года достаточен, учитывая отсутствие практических проблем при уголовном преследовании коррупционных преступлений.
- 78 Отчет о третьем раунде оценивания России, §64, <http://www.coe.int>.
- 79 Отчет 1 фазы по Франции Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, с. 31, <http://www.oecd.org>. См также отчет 1 фазы России, §81, <http://www.oecd.org>.
- 80 Отчет 2 фазы по Японии Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, с. 55, <http://www.oecd.org>.
- 81 Отчет 2 фазы по Испании Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, с. 32, <http://www.oecd.org>.
- 82 Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 47, <http://www.oecd.org>.
- 83 См., например, Отчет 1 фазы по Дании Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, с. 27, <http://www.oecd.org>.
- 84 См. Отчет 2 фазы по Германии Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, §151, <http://www.oecd.org>.
- 85 Резолюция Комитета Министров Совета Европы № (97) 24 о двадцати руководящих принципах борьбы против коррупции, 6 ноября 1997 г. , <https://wcd.coe.int>.
- 86 Отчет о втором раунде мониторинга Армении в рамках Стамбульского плана действий, с. 44-45, <http://www.oecd.org>.
- 87 Совместный отчет ГРЕКО по результатам первого и второго раундов оценивания Азербайджана, §62, <http://www.coe.int>.
- 88 Отчет о втором раунде мониторинга Азербайджана в рамках Стамбульского плана действий, с. 57, <http://www.oecd.org>.
- 89 Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 47, <http://www.oecd.org>.
- 90 См., среди прочего, отчеты ГРЕКО о третьем раунде оценивания Хорватии (§57, <http://www.coe.int>), Латвии (§96, <http://www.coe.int>), БЮР Македонии (§74, <http://www.coe.int>), Молдовы (§64, <http://www.coe.int>), Польши (§70, <http://www.coe.int>), Румынии (§112, <http://www.coe.int>).
- 91 См., например, отчет ГРЕКО о третьем раунде оценивания Армении, §90, <http://www.coe.int>.

- 92 В отчете о третьем раунде оценивания России (§66, <http://www.coe.int>) ГРЕКО отметила, что внесенные в мае 2011 изменения в законодательство, требующие от взяточдателя активно способствовать выявлению и/или расследованию преступления (чтобы иметь право прибегнуть к механизму деятельного раскаяния), могут ограничить риски злоупотребления этим механизмом. В тоже время у экспертов ГРЕКО были опасения относительно других представленных в законодательстве России аспектов этого механизма защиты.
- 93 См. среди прочего, отчеты о втором раунде мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по Казахстану (с. 34-35, <http://www.oecd.org>) и Кыргызстану (с. 27, <http://www.oecd.org>).
- 94 Отчет 2 фазы по Словакии Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, §160, <http://www.oecd.org>.
- 95 Отчет ГРЕКО о третьем раунде оценивания Армении, с. 24, <http://www.coe.int>.
- 96 Отчет ГРЕКО о третьем раунде оценивания Азербайджана, §61, <http://www.coe.int>.
- 97 Отчет ГРЕКО о третьем раунде оценивания Грузии, §80, <http://www.coe.int>.
- 98 Отчет о втором раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий, с. 22, <http://www.oecd.org>.
- 99 Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 35, <http://www.oecd.org>.
- 100 Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 27, <http://www.oecd.org>.
- 101 Итоговый доклад о реализации Стамбульского плана действий: оценка прогресса в период 2003-2007 гг., ОЭСР, 2008 г., www.oecd.org.
- 102 См, в частности, отчет о втором раунде мониторинга Таджикистана в рамках Стамбульского плана действий, с. 38-40, www.oecd.org; Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга Узбекистана в рамках Стамбульского плана действий, с. 39-40, www.oecd.org; Обзор международной правовой помощи и других форм сотрудничества в правоохранительной сфере в рамках ГУАМ, готовящийся к публикации документ Сети ОЭСР.
- 103 Ответы на вопросники, представленные Грузией, Азербайджаном, Казахстаном, Арменией, Кыргызстаном, Таджикистаном, Украиной и Узбекистаном в рамках второго раунда мониторинга Стамбульского плана действий.
- 104 Главы 54, 54-1, 54-2, 54-3 УПК Армении.
- 105 Главы 55 и 56 УПК Казахстана.
- 106 Раздел XIV УПК Кыргызстана.
- 107 Глава XIII УПК Таджикистана.
- 108 Глава IX УПК Украины, который вступит в силу 19.11.2012.
- 109 Раздел 14 УПК Узбекистана.
- 110 Закон Грузии «О международном сотрудничестве по уголовным вопросам», вступил в силу 1 октября 2010 года.

- 111 См. отчет по второму раунду мониторинга Украины в рамках Стамбульского плана действий, с. 46, www.oecd.org.
- 112 См. Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга Узбекистана в рамках Стамбульского плана действий, с. 39-40, www.oecd.org.
- 113 Ответы на анкету, предоставленные Арменией в рамках второго раунда мониторинга реализации Стамбульского плана действий.
- 114 Ответы на анкету по национальному законодательству и правоприменительной практике, предоставленные Грузией, Азербайджаном и Молдовой для проекта “Обзор международной юридической взаимопомощи и других форм сотрудничества в правоохранительной сфере в рамках ГУАМ”, готовится к публикации Сетью ОЭСР.
- 115 Ответы на анкету, предоставленные Азербайджаном в рамках второго раунда мониторинга реализации Стамбульского плана действий.
- 116 Итоговый отчет о реализации Стамбульского плана действий: оценка деятельности за период 2003-2007 гг., с. 67 и 76, www.oecd.org.
- 117 См. отчет о втором раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий, с. 30, www.oecd.org.
- 118 Отчет 3 фазы Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества по реализации Италией Конвенции ОЭСР по борьбе с коррупцией, декабрь 2011 г., с. 42, www.oecd.org.
- 119 Отчет 3 фазы Рабочей группы ОЭСР по взяточничеству по реализации Болгарией Конвенции ОЭСР по борьбе с коррупцией, март 2011 г., с. 29, www.oecd.org.
- 120 См. Конвенцию ООН против коррупции (ст. 49, Совместные расследования), Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам (ст. 20, Группы совместного расследования).
- 121 Более подробно см. веб-сайт Европола о совместных следственных группах: www.europol.europa.eu.
- 122 Принцип № 3, Резолюция (97)24 Комитета Министров Совета Европы «О двадцати руководящих принципах по борьбе с коррупцией», www.coe.int. Для более детальной информации о специализации в борьбе с коррупцией см. “Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей”, исследование Сети ОЭСР, 2007 г., www.oecd.org, а также “Антикоррупционная специализация прокуроров в отдельных европейских странах”, рабочий отчет Сети ОЭСР, 2011 г., www.oecd.org.
- 123 Учебное пособие по расследованию и уголовному преследованию коррупционных правонарушений в Украине, Сеть ОЭСР, готовится к публикации.
- 124 См. также следующий раздел настоящего отчета «Расследование и уголовное преследование по делам о коррупции».
- 125 Отчет о втором раунде мониторинга Азербайджана в рамках Стамбульского плана действий, с. 30, www.oecd.org.
- 126 Отчет о втором раунде мониторинга Таджикистана в рамках Стамбульского плана действий, с. 43, www.oecd.org.

- 127 Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 46, www.oecd.org.
- 128 Статья 37 Уголовного процессуального кодекса Армении.
- 129 Отчет о ходе исполнения рекомендаций Стамбульского плана действий Азербайджаном, февраль 2012 г., с. 8-9, www.oecd.org.
- 130 Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 47-48, www.oecd.org.
- 131 Teixeira de Castro v. Portugal, заявление №25829/94, решение от 9 июня 1998 г., §36, hudoc.echr.coe.int.
- 132 Ramanauskas v. Lithuania, заявление №74420/01, решение от 5 февраля 2008 г., §54, hudoc.echr.coe.int; Khudobin v. Russia, заявление №59696/00, решение от 26 октября 2006 г., §128, hudoc.echr.coe.int.
- 133 Vannikova v. Russia, заявление №18757/06, решение от 4 ноября 2010 г., §37-65, hudoc.echr.coe.int.
- 134 Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 29, www.oecd.org.
- 135 Отчет о втором раунде мониторинга Украины в рамках Стамбульского плана действий, с. 53-54, www.oecd.org.
- 136 Более подробная информация приводится в публикации: Антикоррупционная специализация прокуроров в отдельных европейских странах, Сеть ОЭСР, 2011 г., www.oecd.org.
- 137 Отчет о втором раунде мониторинга Таджикистана в рамках Стамбульского плана действий, с. 43, www.oecd.org.

Глава 4

Предотвращение коррупции в Восточной Европе и Центральной Азии

Глава 4 рассматривает широкий спектр мер, которые были предприняты странами Восточной Европы и Центральной Азии для предотвращения коррупции в публичной администрации и в частном секторе. В главе рассматривается прогресс в укреплении добропорядочности на публичной службе, предотвращении политического влияния на профессиональных служащих и обеспечении санкций за конфликт интересов, обязанность сообщать о фактах коррупции и защита разоблачителей. Глава анализирует достижения стран по предупреждению коррупции в государственных закупках, включая механизмы рассмотрения жалоб в этой сфере, электронные закупки и отстранение от участия в государственных закупках. В главе также рассматривается, как можно улучшить законодательство о доступе к информации для повышения прозрачности публичной администрации. Глава рассматривает механизмы предупреждения политической коррупции, включая правила финансирования политических партий и избирательных компаний. Глава также анализирует добропорядочность в судебной системе, включая независимость судей, их добропорядочность и подотчетность. В заключении в главе рассматриваются меры, которые были приняты правительствами стран и частным сектором для предотвращения коррупции в бизнесе и предлагаются рекомендации по дальнейшему усилению мер в этой области.

Добропорядочность на публичной службе

Предотвращение политического влияния на профессиональный государственный аппарат

Предупреждение ненадлежащего политического влияния на профессиональную государственную службу является важным условием для обеспечения государственным служащим условий для защиты верховенства права и предотвращения коррупции. Важно в национальном законодательстве установить четкое разграничение между политическими и профессиональными служащими, а также разработать механизм для защиты профессиональных государственных служащих от ненадлежащего давления со стороны политических должностных лиц. Важно также в целях предотвращения кумовства, nepотизма и политизации профессиональной публичной службы юридически законодательно установить и обеспечивать реализацию принципа конкурсного отбора при найме на работу и продвижении по службе на основании критериев личных заслуг и качеств. Прозрачная и объективная система оплаты труда является еще одним инструментом против ненадлежащего политического влияния на государственных служащих.

Разделение государственных служащих на профессиональных и политических

В ходе первого раунда мониторинга стран Стамбульского плана действий разграничение профессиональных и политических государственных служащих не исследовалось, поэтому Итоговый отчет 2008 года¹ не устанавливал региональных стандартов в этой области. В первый раз данный вопрос был рассмотрен во время второго раунда мониторинга.

Многие страны-участницы Стамбульского плана действий, в том числе Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан, в своих законодательствах о государственной службе ввели юридические определения и установили разделение между профессиональными и политическими государственным служащими. Однако три страны еще не установили такого разделения. В Украине Закон о государственной службе содержит определение государственных служащих, но ссылки на политических служащих есть только в Законе о Кабинете Министров, в котором говорится, что члены Кабинета Министров являются политическими должностными лицами, и Законе о центральных органах исполнительной власти, который относит должности заместителей министров (кроме заместителя министра – руководителя аппарата) к политическим должностям. В Законе о государственной службе Азербайджана содержится определение профессионального государственного служащего, но в нем нет определения политического служащего. В Узбекистане закона о государственной службе пока не существует и нет соответствующих определений, а трудовые отношения в органах государственной власти регулируются Трудовым кодексом.

Вставка 4.1. Определение государственных служащих в Казахстане

Закон о государственной службе (1999 года, изменен в 2010 г.) содержит определение государственной службы, а также государственного служащего и политического государственного служащего:

Государственный служащий – это лицо, занимающее в установленном законодательством порядке должность в государственном органе и осуществляющее должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства;

Политический государственный служащий – это государственный служащий, назначение (избрание), освобождение и деятельность которого носят политико-определяющий характер и который несет ответственность за реализацию политических целей и задач. Следующие должности, которые занимают государственные служащие, рассматриваются как политические: 1) назначаемые Президентом Республики Казахстан, их заместители; 2) назначаемыми и избираемыми Палатами Парламента Республики Казахстан и Председателями палат Парламента, их заместители; 2-1) возглавляющим департамент по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан (аппарат Верховного Суда Республики Казахстан), его заместители; 3) являющимися представителями Президента и Правительства в соответствии с Конституцией; 4) возглавляющими (руководители) центральные исполнительные органы, их заместители.

Реестр должностей политических государственных служащих, утвержденный Указом Президента в 1999 году, содержит следующие должности: Руководитель и заместители руководителя офиса премьер-министра; ответственные секретари министерств и ведомств; председатель и члены Конституционного Совета; уполномоченный по правам человека; председатель Высшего Судебного Совета; председатель и члены Счетного комитета; председатели дисциплинарных советов Агентства по делам государственной службы; главы секретариатов Верховного суда, Конституционного суда, Счетного комитета, Сената и Меджлиса, различные чиновники в администрации президента.

Источник: мониторинговый отчет по Казахстану в рамках СПД; информация, предоставленная правительством Казахстана.

Иногда такое разграничение является неясным либо категория политических деятелей оказывается слишком широкой. Например, в Казахстане председатель и члены Конституционного суда, уполномоченный по правам человека, председатель и члены высшего органа аудита классифицируются как политические должностные лица, что противоречит международным стандартам. В некоторых странах определение политических деятелей является неясным (например, в Кыргызстане), либо отсутствуют реестры различных категорий должностных лиц, где были бы предоставлены дополнительные разъяснения (например, в Таджикистане). Кроме того, даже там, где такие юридические разграничения установлены, они не являются достаточными для защиты профессиональных государственных служащих от неправомерного политического влияния.

В странах-участницах Стамбульского плана действий не разработаны правила и механизмы защиты профессиональных служащих от увольнения или понижения в должности в случае возникновения конфликта с политическим чиновником. Например, в Кыргызстане в Законе о государственной службе существуют положения, утверждающие, что должно быть исключено политическое влияние и неправомерное вмешательство в деятельность государственных служащих, и что смена руководителя государственного органа не может быть причиной увольнения, понижения в должности либо ротации и аттестации государственных служащих. Законом также установлено положение о государственных секретарях как старших

неполитических чиновниках, которые для обеспечения стабильности государственной службы не должны заменяться на новых после политических изменений. Хотя такие положения можно только приветствовать, не существует практического механизма их реализации, и в действительности гражданская служба в Кыргызстане столкнулась с серьезными проблемами во время политических изменений, происходивших в течение последних нескольких лет; в период между 2010 и 2012 годами по различным причинам 12 из 22 государственных секретарей были заменены.

Кроме того, существуют также более широкие моменты, которые могут подрывать профессионализм государственной службы во многих странах Стамбульского плана действий. Например, Грузия начала серьезные реформы гражданской службы уже во время первого раунда мониторинга, после «Революции роз». Тем не менее, идеологические дебаты об основных направлениях реформы продолжались на протяжении второго раунда мониторинга, и в законодательство о государственной службе были внесены только незначительные изменения. В то же время необходимо довести до логического конца общую реформу государственной службы в целях создания четкой законодательной базы для развития профессиональной государственной службы. В Украине дискуссии вокруг реформы государственной службы продолжались в течение многих лет, и даже после принятия нового Закона о государственной службе в 2011 году, осталось много правовых пробелов, что снискало критику национальных и международных экспертов. Значительное сокращение числа государственных служащих в Кыргызстане², и низкий уровень зарплат государственных служащих в Армении³ подрывают привлекательность и потенциал для обеспечения профессионализма государственного управления. Узбекистан является единственной страной в регионе Сети, которая не имеет законодательства о государственной службе и, следовательно, не существует правовой основы для защиты профессионализма государственных служащих⁴.

Принятие на государственную службу и продвижение по службе на основании личных качеств

После завершения первого раунда мониторинга, в итоговом отчете Сети ОЭСР 2008 года отмечалось, что в большинстве стран региона присутствуют «основные элементы конкурсного отбора государственных служащих на основании заслуг и личных качеств. Тем не менее, многое еще предстоит сделать для укрепления этих новых систем и расширения принципов конкурсного отбора на основании заслуг на рабочие места во всех категориях, а также в системах продвижения по службе».⁵

Ко времени второго раунда мониторинга во многих странах Стамбульского плана действий были приняты меры по выполнению рекомендаций и совершенствованию системы конкурсного отбора на государственную службу на основании заслуг и личных качеств. Во всех этих странах, за исключением Узбекистана, законы о государственной службе теперь установили конкурсные процедуры найма для отдельных категорий государственных служащих. Важно отметить, что хотя принцип конкурсного отбора для поступления на службу может подразумевать, что его целью является отбор лучших кандидатов, в законодательствах этих стран принцип отбора на основании заслуг и личных качеств прямо не обозначен.

Во многих странах в преддверии второго раунда мониторинга были введены новые единые правила конкурсного отбора. Эти правила включают в себя требование по публикации вакансий. Например, в соответствии с Законом о государственной службе в Грузии, Бюро гражданской службы публикует все вакансии, имеющиеся в государственной гражданской службе, на своем веб-сайте, где указано, что все заявки должны присылаться в электронном виде⁶. Новые правила конкурсного отбора также требуют создания отборочных комиссий и проведения собеседований и тестов для претендентов. Например, в Азербайджане, в соответствии с Указом Президента «О правилах набора на государственную службу в государственные органы на конкурсной основе» конкурс состоит из тестов и собеседований. Тесты проводятся государственной приемной комиссией студентов. Заявители, успешно прошедшие тесты, приглашаются на собеседование, которое проводит группа экспертов, включающая представителей соответствующих государственных органов и Комиссии по гражданской службе. Далее заявители, которые успешно прошли собеседование, должны быть представлены руководителю государственного органа для принятия решения о назначении⁷.

Тем не менее в большинстве стран Стамбульского плана действий сфера применения конкурсных процедур остается узкой и по-прежнему конкурсы применяются только на соискание более младших должностей, тогда как вакансии на должности высокого уровня могут быть заполнены без конкурса. Кроме того, существуют различные исключения из конкурсных процедур. Например, в Казахстане, законодательство позволяет политическим деятелям переходить на профессиональные должности гражданской службы без конкурса⁸. Также существуют и другие лазейки. Временные должности часто можно заполнять без проведения процедуры конкурсного отбора, и если это происходит часто, то это может подорвать принцип отбора на основании заслуг и личных качеств. Для устранения этого недостатка в Грузии последние поправки к Закону о государственной службе ограничивают использование временных должностей.

Хотя принцип конкурсного отбора введен в большинстве стран, не существует объективных и прозрачных критериев для отбора лучших кандидатов на основе их заслуг и личных качеств. Кроме того, хотя отборочной комиссией могут быть выбраны лучшие кандидаты, окончательный выбор остается на усмотрение руководителя государственного органа, в который отбирается кандидат. В Грузии руководитель государственного органа, в который отбирается кандидат, на практике мог даже отменить предложение приемной комиссии⁹; однако, согласно информации грузинских властей, после второго раунда мониторинга эта возможность была отменена изменениями в Закон о гражданской службе. Для устранения этого недостатка, в Азербайджане, например, Комиссия по борьбе с коррупцией инициировала поправки в законодательство, которые бы обязывали руководителя государственного органа назначать лучшего кандидата, выбранного отборочной комиссией¹⁰.

В ряде стран существуют положения для обжалования решения о назначении, но информации о применении процедуры апелляции на практике очень мало. Например, в Азербайджане была создана специальная апелляционная комиссия для рассмотрения обращений неудовлетворенных кандидатов, однако этот орган только начал свою работу, и пока нет никакой информации о его деятельности.

Наконец, в ряде стран-участниц Стамбульского плана действий проводится работа по введению правил продвижения по службе на основании заслуг и личных качеств. Эти реформы находятся на ранней стадии, и такие правила зачастую недостаточно разработаны. Во многих странах по-прежнему используются старые процедуры аттестации, и иногда они применяются к процедурам продвижения по службе. Во многих случаях в новых правилах продвижения по службе на основании заслуг, а также в правилах аттестации отсутствуют четкие и прозрачные критерии для оценки деятельности государственных служащих, а также предоставляются очень широкие полномочия для менеджеров и руководителей государственных органов (например, см. ниже соответствующее положение Закона о государственной службе Украины). Эта проблема не является уникальной для стран-участниц Стамбульского плана действий, многие другие страны Сети и ОЭСР столкнулись с проблемой создания эффективных стимулов для государственных служащих, с одной стороны, и обеспечения объективности и недопущения политизации, с другой стороны.

Вставка 4.2. Оценивание деятельности государственного служащего в Украине (Закон о государственной службе 2011 г.)

Статья 29. Оценивание результатов служебной деятельности государственного служащего

1. Для определения качества выполнения должностных обязанностей, результативности и эффективности службы, а также в целях планирования карьеры, определения необходимости в повышении профессиональной компетентности проводится оценивание результатов служебной деятельности государственного служащего. Оценивание результатов служебной деятельности государственных служащих, которые занимают должности государственной службы групп II, III, IV, V (далее - оценивание) проводится ежегодно непосредственным руководителем государственного служащего.

Результаты оценивания подписывает непосредственный руководитель государственного служащего и передает ему не позднее пяти рабочих дней для ознакомления под расписку. Утверждение результатов оценивания осуществляется руководителем соответствующего самостоятельного структурного подразделения.

2. Результаты оценивания могут содержать отрицательную, положительную или отличную оценку, а также её обоснование.

3. В случае получения государственным служащим отрицательной оценки результатов служебной деятельности руководитель государственной службы в государственном органе, органе власти Автономной Республики Крым или их аппарате по предложению руководителя соответствующего самостоятельного структурного подразделения определяет меры по совершенствованию его служебной деятельности. Следующее оценивание проводится через шесть месяцев, и в случае повторной отрицательной оценки государственный служащий подлежит увольнению на основании пункта 3 части первой статьи 41 этого Закона. Результаты оценивания, которые содержат отрицательную оценку, в течение десяти рабочих дней с момента ознакомления с ним государственного служащего могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном статьей 14 этого Закона.

4. Получение государственным служащим отличной оценки результатов его служебной деятельности является основанием для его ежегодного премирования.

5. Типичный порядок оценивания результатов служебной деятельности государственных служащих утверждается специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти по вопросам государственной службы. ...

Источник: перевод, подготовленный Секретариатом Сети ОЭСР.

Поскольку в последнее время в странах Стамбульского плана действий было введено много новых правил, связанных с конкурсными процедурами найма и продвижения по службе на основании заслуг и личных качеств, всем этим странам в целях анализа эффективности новой политики необходимо собрать достоверные статистические данные о выполнении этих процедур на практике. Так, в большинстве стран отсутствуют данные о доле государственных служащих, нанятых на работу на основе конкурсных процедур и вне таких процедур, либо о применении процедур обжалования.

Прозрачная и объективная оплата труда государственных служащих

Во время первого раунда мониторинга системы вознаграждения для государственных служащих не рассматривались. Поэтому Итоговый отчет 2008 года не устанавливал региональных стандартов в этой области. Системы вознаграждения как механизм обеспечения профессионализма государственной службы и предотвращения необоснованного политического вмешательства, в первый раз были рассмотрены во время второго раунда мониторинга стран-участниц Стамбульского плана действий, и основные выводы представлены ниже.

Анализ практики вознаграждения государственных служащих, проведенный во время второго раунда мониторинга, показывает, что эти страны имеют сходные методики. В них оплата работы государственных служащих состоит из базовой фиксированной части зарплаты, которая регулируется законодательством либо другими официальными документами, и переменной части, которая включает в себя различные бонусы за хорошую работу и другие достижения, а также другие регулярные или специальные дополнительные выплаты. Во многих странах Стамбульского плана действий доля переменной части вознаграждения может быть очень высокой. Например, в Украине¹¹ в 2006 году она достигала 80%, но к 2010 году была снижена до 15%. Во время второго раунда мониторинга отмечалось, что переменная часть может равняться 100% фиксированной части в некоторых случаях в Грузии¹². Правительство Грузии сообщило, что после второго раунда мониторинга был введен новый механизм расчета премий, который включает: 1) определение индивидуальных целей и деятельности для каждого сотрудника; 2) ежеквартальные отчеты сотрудников; 3) личная оценка на основании отчетов сотрудников и заметок менеджера; и 4) расчет премии. На основании такого оценивания результатов работы сотрудник может получить премию до 100% заработной платы в конце каждого квартала. Этот механизм очень новый и еще слишком рано оценивать его эффективность.

Как уже говорилось выше, создание эффективных стимулов для хорошей работы государственных служащих является важной задачей для стран Стамбульского плана действий и многих других стран, а оплата труда на основании эффективности служащих может стать одним из возможных решений. Однако оплата труда на основании эффективности служащих требует четких правил и прозрачности, во избежание злоупотреблений. В странах Стамбульского плана действий нет четких и прозрачных критериев для выделения переменной части. Такой подход дает весьма широкие полномочия, а иногда даже полностью отдает решение о распределении премий и других дополнительных выплат и выгод для подчиненных на усмотрение руководителя государственного учреждения. Это может подорвать профессионализм государственных служащих, а также способствовать их личной преданности начальству в противовес высшим интересам государства и верховенству права.

В дальнейшем было бы полезно рассмотреть как существующие правила, так и реальную практику вознаграждения государственных служащих, чтобы лучше разобраться в их преимуществах и возможных проблемах. Для этого было бы важно для стран собирать статистические данные в поддержку такого анализа в будущем.

Добропорядочность и конфликт интересов

Обеспечение того, чтобы добропорядочность принятия государственных решений не подрывалась личными интересами публичных должностных лиц, является предметом растущей озабоченности общественности во всем мире. По мнению ОЭСР, эффективное управление конфликтом интересов требует баланса. Слишком строгий подход к контролю частных интересов может конфликтовать с другими правами либо не работать, или удерживать опытных и компетентных потенциальных кандидатов от поступления на официальную должность либо на государственную службу. Современный подход должен включать в себя выявление рисков, запрещение неприемлемых форм личной заинтересованности; повышение осведомленности об обстоятельствах, при которых может возникать конфликт интересов, а также обеспечение эффективных процедур по урегулированию ситуаций, связанных с конфликтом интересов.

Определение конфликта интересов

В Итоговом отчете по реализации Стамбульского плана действий 2008 года отмечалось, что «правила по предотвращению и урегулированию ситуаций, связанных с конфликтом интересов, в странах региона разработаны слабо. Конфликт интересов в большинстве стран не определен законодательством либо это определение не является достаточно ясным Недостаточно внимания уделяется специальным процедурам, которые могут быть необходимы для разрешения ситуаций, связанных с конфликтом интересов, которые могут возникнуть во время пребывания чиновников в должности либо ограничениям в период после освобождения их от должности. Недостаточно информации о правилах или процедурах по обеспечению соблюдения существующих положений о конфликте интересов. Во время проведения первоначальной оценки или мониторинга стран Стамбульского плана действий не было обнаружено практических руководств или учебных материалов по реализации положений о конфликте интересов»¹³.

В ряде стран были предприняты значительные усилия по введению в законодательство более четкого определения конфликта интересов. Со времени проведения первого раунда мониторинга, Армения, Грузия, Казахстан и Украина приняли новое законодательство либо внесли поправки в существующие законы, которые устанавливают определение конфликта интересов, а также общие процедуры предотвращения и урегулирования конфликтов интересов. Однако в этих определениях все еще остаются недостатки: они являются либо слишком узкими, либо недостаточно четкими. Например, в Казахстане данное определение ограничено следующим: «причинение вреда законным интересам», в Кыргызстане определение не распространяется на потенциальные или мнимые конфликты интересов; в Армении определение фокусируется в основном на денежных интересах, которые должны раскрываться государственными должностными лицами в декларациях об активах. Определение, недавно принятое в Украине, не касается потенциальных или мнимых конфликтов интересов. Однако, в целом

усилия по созданию юридических определений конфликта интересов являются положительным развитием в странах Стамбульского плана действий. Дальнейшая работа требуется в области приведения этих определений в соответствие с лучшей международной практикой, например определением, данным ОЭСР, приведенным в таблице ниже.

В ряде стран Стамбульского плана действий, в том числе Азербайджане, Таджикистане и Узбекистане, не существует установленного законом определения конфликта интересов.

Таблица 4.1. Определения конфликта интересов

Страна	Определение конфликта интересов
Армения	<p>Новый Закон о публичной службе 2011 г. дает следующее определение конфликта интересов: «Ситуация, в которой при осуществлении высокопоставленным государственным официальным лицом его полномочий необходимо выполнить действия либо принять решения, которые вполне могут быть истолкованы как ориентированные на его личные интересы либо интересы связанных с ним лица».</p> <p>Статья 30 Закона о конфликте интересов высокопоставленных должностных лиц далее уточняет это определение следующим образом:</p> <p>«1. Для высокопоставленного должностного лица, ориентирование на его интересы или интересы лиц, связанных с ним, означает принятие таких мер или принятия такого решения (в том числе принятие участия в принятии решений в рамках коллегиального органа) в пределах полномочий высокопоставленного государственного служащего, которые, хотя и законные, приводят к или способствуют или могут разумно привести к или способствовать, в частности:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) увеличению его финансовых ресурсов или доходов, или улучшению имущественного или другого правового статуса его или тех лиц, связанных с ним или некоммерческой организации, членом которой он является, или коммерческой организации, участником которой он является; 2) отмену или сокращение его обязанностей или обязанностей лиц, связанных с ним, или обязанностей некоммерческой организации, членом которой он является, или обязанностей коммерческой организации, участником которой он является; 3) назначение лица, связанные с ним на должность, или приобретение членства в организации; 4) победа в конкурсе человека, связанного с ним, или некоммерческой организации, членом которой он является, или коммерческой организации, участником которой он является. <p>2. Положения настоящей статьи не распространяются на членов парламента и Конституционного суда, судей и прокуроров. Нормы о конфликте интересов этих лиц могут быть определены законами, регулирующими особенности этих сферах.</p> <p>3. В соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи, высокопоставленный государственный служащий не считается таким, который руководствуется его личными интересами или интересами лиц, связанных с ним, если данное действие или решение имеет общее применение и воздействие на широкий круг людей таким образом, что не может быть истолковано как такое, которое ориентируется на его личные интересы или интересы лиц, связанных с ним».</p>
Азербайджан	<p>На сегодняшний день нет определения конфликта интересов, тем не менее существуют юридически установленные запреты (они описаны в следующем разделе). Определение конфликта интересов дается в проекте Закона о предотвращении конфликта интересов, который во время проведения второго раунда мониторинга еще не был принят.</p>
Грузия	<p>Закон о конфликте интересов, измененный в 2009 году, дает следующее определение: "конфликты интересов в сфере публичной службы - это конфликт между частными или имущественными интересами публичного должностного лица и интересами публичной службы."</p>
Казахстан	<p>Закон о государственной службе, измененный в 2010 году, дает следующее определение: "ситуация, при которой возникает противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и надлежащим исполнением им своих должностных полномочий или законными интересами физических и юридических лиц, государства, способное привести к причинению вреда этим законным интересам."</p> <p>Закон запрещает государственному служащему исполнять его официальные обязанности, если имеет место конфликт интересов. Государственный служащий должен принять меры по</p>

	<p>предотвращению и разрешению конфликта интересов, в частности, он обязан уведомить своего непосредственного начальника либо руководство государственного органа. Непосредственный начальник либо руководство государственного органа должны принять своевременные меры по предотвращению и разрешению конфликта интересов, в частности: 1) возложить на другого государственного служащего исполнение официальных обязанностей данного государственного служащего по вопросам, в связи с которыми возник либо может возникнуть конфликт интересов, 2) внести изменения в официальные обязанности государственного служащего, 3) с согласия государственного служащего, перевести его на другую должность в соответствии с процедурами, установленными законодательством Республики Казахстан.</p>
Кыргызстан	<p>Закон о государственной службе устанавливает следующее определение: "конфликт интересов возникает в ситуации, когда решения должностных лиц могут быть подвержены влиянию их личной заинтересованности путем использования преимуществ своих должностных полномочий в продвижении личных интересов. Конфликт интересов приводит к тому, что должностные лица принимают решения, которые не обязательно совпадают с более широкими интересами государства."</p>
Таджикистан	<p>Закон о государственной службе не дает определения конфликта интересов и лишь упоминает, что государственный служащий "должен в случае, когда его личные интересы превышают пределы его полномочий либо противоречат им, проинформировать официальное лицо, уполномоченное назначать и увольнять его."</p>
Украина	<p>В 1993 году Закон о государственной службе и новый закон 2011 (вступает в силу в 2013 г.) не дает определения конфликта интересов, но ссылается на определение, содержащееся в Законе об основах предотвращения и противодействия коррупции, принятом в 2011 году. Последний дает следующее определение: "Конфликт интересов – это противоречие между личными интересами лица и его служебными полномочиями, наличие которого может повлиять на объективность или беспристрастность принятия решений, а также на совершение или не совершение действий при исполнении предоставленных ему служебных полномочий".</p> <p>Предыдущая редакция антикоррупционного Закона, которая была принята в 2009 году, но отменена в 2010 году, включала в себя несколько иное определение:</p> <p>"Конфликт интересов – реальные или такие, которые кажутся реальными, противоречия между частными интересами лица и его служебными полномочиями, наличие которых может повлиять на объективность или беспристрастность принятия решений, а также на совершение или не совершение действий при исполнении предоставленных ему служебных полномочий".</p>
Узбекистан	<p>В законодательстве Узбекистана нет определения конфликта интересов. Постановление Кабинета Министров 1992 года запрещает работникам правительственных учреждений, правоохранительных органов, а также высокопоставленным должностным лицам и специалистам в государственном секторе, в чьи функции входит принятие решений, относящихся к области предпринимательской деятельности, участвовать в предпринимательской деятельности.</p>
ОЭСР	<p>Рекомендация Совета ОЭСР касательно руководящих принципов для управления конфликтом интересов на публичной службе, 2003 г.</p> <p>Традиционно сложилось несколько разных подходов к определению термина "конфликт интересов". Поскольку все государственные должностные лица имеют законные интересы, вытекающие из их статуса как отдельных граждан, конфликта интересов нельзя избежать простым запретом. Он нуждается в определении, выявлении и разрешении. В этом Руководстве принят намеренно простой и практичный определительный подход для эффективного выявления и разрешения конфликтных ситуаций, а именно: "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.</p> <p>При таком определении термин "конфликт интересов" имеет такое же значение, как и термин "фактический конфликт интересов". Таким образом, ситуация, связанная с конфликтом интересов, может быть текущей, или, как это может быть установлено, существовавшей в определенный период в прошлом.</p> <p>В противовес этому определению, можно утверждать, что кажущийся конфликт интересов существует тогда, когда возникает мнение о том, что частные интересы государственного должностного лица способны неправомерным образом повлиять на выполнение им функциональных обязанностей, но в реальности этого не происходит.</p> <p>Потенциальный конфликт интересов возникает в тех случаях, когда государственное должностное</p>

лицо имеет такие частные интересы, которые могут привести к конфликту интересов, если этому должностному лицу предстоит выполнять соответствующие (т.е. конфликтующие с частными интересами) официальные обязанности в будущем.

В тех случаях, когда частный интерес фактически скомпрометировал надлежащее выполнение государственным должностным лицом своих официальных обязанностей, эти ситуации лучше рассматривать как пример неправомерного поведения или "злоупотребления служебным положением" или даже как факт коррупции, а не как "конфликт интересов".

В предложенном определении "частные интересы" не ограничиваются финансовыми или материальными интересами или теми интересами, которые дают государственному должностному лицу прямую личную выгоду. Конфликт интересов может быть связан с правомерными (в других ситуациях) действиями этого чиновника как частного лица, его принадлежностью к другим организациям или связями с ними, семейными интересами, если эти интересы могут рассматриваться как способные с реальной вероятностью оказать ненадлежащее влияние на официальное выполнение этим должностным лицом своих функциональных обязанностей. Особый пример связан с трудоустройством государственного должностного лица после того как он оставит занимаемую должность в государственном секторе - переговоры о будущей работе до увольнения с государственной должности практически во всех странах трактуют как ситуацию, связанную с конфликтом интересов.

Источник: мониторинговые отчеты в рамках СПД; исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

Так как конфликт интересов часто включает в себя не только государственных служащих, но и других лиц, некоторые страны Стамбульского плана действий также разработали определение связанных лиц. В большинстве этих стран данное определение включает близких родственников – официальных супругов, детей и лиц, проживающих совместно с должностным лицом. Иногда страны стремятся далее уточнить это определение, например, в Законе Армении о публичной службе записано, что «лица, связанные с высокопоставленным должностным лицом: лица, имеющие кровное родство до второй степени родства. Лицами, имеющими кровное родство с высокопоставленным должностным лицом до 2-й степени родства являются лица, состоящие с ним в пределах 1-й степени родства, а также лица 1-й степени родства с ними. Лицами первой степени родства являются дети, родители, братья и сестры».

Представляется, что попытки установить точные определения лиц, связанных с государственными должностными лицами, могут быть слишком технократичными, так как в реальной жизни отношения при конфликтах интересов могут быть гораздо более разнообразными. В Грузии для решения этой проблемы в Законе о гражданской службе определено, что «связанное лицо» означает «член семьи» или «близкий родственник – как это определено Законом Грузии о несовместимости интересов и коррупции на государственной службе, а также любое другое лицо, ведущее совместное хозяйство с государственным служащим, либо имеющее такие особые отношения, которые могут повлиять на условия их службы или экономические результаты».

Ограничения, налагаемые на государственных служащих

В Итоговом отчете 2008 года отмечено, что в странах Стамбульского плана действий были установлены основные ограничения для государственной службы, включая «найм лиц с криминальным прошлым, работу под непосредственным руководством близких родственников, участие в коммерческой оплачиваемой деятельности, раскрытие государственной тайны или использование государственного имущества и услуг для личных нужд ...»¹⁴.

Со времени первого раунда мониторинга в ряде стран Стамбульского плана действий были предприняты шаги по дальнейшему развитию запретов и ограничений для государственных служащих. Армения, Грузия и Украина разработали подробные правила в отношении подарков. Некоторые страны пытаются разработать дополнительных ограничений и правила в соответствии со своими национальными и культурными особенностями. Закон Таджикистана о наведении порядка в национальных традициях устанавливает ограничение на количество гостей, которые могут быть приглашены на свадьбу и другие торжества, а также на дарение в таких случаях подарков, которые также применимы к государственным должностным лицам или членам их семей.

Вставка 4.3. Регулирование получения подарков в Грузии

Статья 5 Закона о конфликте интересов и коррупции на публичной службе Грузии (принят в 2009 г.) устанавливает пределы допустимых подарков:

"1. Для целей настоящей статьи, подарок - это бесплатное либо привилегированное предоставление материальных ценностей или услуг, частичное или полное освобождение государственного должностного лица или его семьи от имущественных обязательств, которое выглядит как исключение из общего правила.

2. На протяжении всего года, стоимость полученных подарков не должна превышать 15% от суммы заработной платы за целый год. Стоимость подарка, полученного один раз, не должна превышать 5%, при условии что подарки не получены от одного источника.

3. На протяжении всего года сумма полученных подарков не должна превышать 1000 лари на каждого члена семьи государственного служащего. Стоимость подарка, полученного один раз, не должна превышать 500 лари, при условии что эти подарки не получены от одного источника.

Кроме того, статья 73-5 Закона о государственной службе, Общие правила поведения с целью предотвращения коррупционных преступлений, также принятого в 2009 году, предусматривает процедуры в отношении запрещенных подарков:

"1. Государственный служащий не должен получать подарков или услуг, которые могут повлиять на выполнение его должностных обязанностей.

2. Если ситуация недостаточно ясна - может ли государственный служащий получить подарок либо какой-либо доход или принять какое-либо предложение, он должен объявить о такой ситуации.

3. Если государственному служащему предлагается какой-либо неправомерный доход, он должен:

а) отказаться принимать неправомерный доход;

б) попытаться определить лицо, делающее такое предложение;

в) ограничить контакт с таким человеком и попытаться определить причину такого предложения;

г) в случае, если не представляется возможным отказаться либо вернуть такой подарок, в течение трех дней передать его, обратившись в соответствующую государственную службу - юридическое лицо публичного права - сервисное агентство Министерства финансов.

д) представить свидетельские показания (если таковые имеются);

е) в течение трех дней уведомить своего непосредственного руководителя о попытке такого предложения."

Источник: информация, предоставленная правительством Грузии.

Многие страны Стамбульского плана действий законодательно установили запрет на дополнительную занятость или предпринимательскую деятельность для государственных служащих. Согласно многим сообщениям в средствах массовой информации и неправительственным отчетам, эти ограничения на практике часто нарушаются. Представляется, что такие нарушения особенно актуальны для политических и высокопоставленных должностных лиц с полномочиями по принятию решений, а также членов парламентов и должностных лиц в муниципалитетах и местных сообществах. Однако в этой области нет никаких достоверных данных о количестве обнаруженных нарушений или количестве и видах мер по исправлению положения либо санкциях, которые были применены на практике.

Вставка 4.4. Ограничения для государственных служащих в Украине

Закон об основах предотвращения и противодействия коррупции в Украине, принятый в 2011 году, предусматривает следующее:

"Статья 7. Ограничения касательно совместительства и совмещения с другими видами деятельности

1. Лицам, упомянутым в пункте 1 части первой статьи 4 настоящего Закона [Примечание: к ним относятся Президент, Премьер-министр, министры, глава и члены парламента, руководители государственных учреждений и служб, судьи, прокуроры, все государственные служащие и публичные должностные лица страны] запрещается:

1) заниматься другой оплачиваемой либо предпринимательской деятельностью (кроме преподавательской, научной или творческой деятельности, медицинской практики, а также тренерской деятельности и судейства в спорте), если иное не предусмотрено Конституцией или другими законами Украины;

2) входить в состав органа управления либо наблюдательного совета предприятия или организации, которая имеет целью получение прибыли (за исключением случаев, когда эти лица осуществляют управление акциями (долями, паями), которые принадлежат государству или территориальной общине, и представляют интересы государства либо территориальной общине в совете товарищества (наблюдательном совете), ревизионной комиссии хозяйственного товарищества), если иное не предусмотрено Конституцией или законами Украины.

2. Если Конституция и другие законы Украины предусматривают для отдельных должностей специальные ограничения, касающиеся совместительства и совмещения с другими видами деятельности, то их выполнение обеспечивается по специальным процедурам".

[По решению Конституционного суда Украины, принятому в марте 2012 года, положение, не позволяющее государственным служащим являться членами "органов управления" коммерческих организаций, было признано неконституционным, поскольку такие органы включают общие собрания акционеров компаний, и такое ограничение повлекло бы за собой запрет на участие в собственности компаний, а не только управление ими].

Закон о государственной службе, принятый в 2011 году, в статье 15, содержит похожее положение: "Лицо, которое поступает на государственную службу, прежде чем приступить к своим обязанностям, должно прекратить своё членство в исполнительном органе либо наблюдательном совете коммерческого предприятия либо организации (за исключением случаев, когда эти лица участвуют в управлении акциями, которые принадлежат государству или территориальной общине, и представляют интересы государства либо территориальной общины), а также прекратить иную оплачиваемую либо предпринимательскую деятельность (кроме преподавательской, научной или творческой деятельности, медицинской практики, а также тренерской деятельности и судейства в спорте)."

Источник: Перевод Секретариата Сети ОЭСР.

Армения, Казахстан и Таджикистан разработали в своих законодательствах положения о передаче активов коммерческих компаний, принадлежащих государственным служащим, на время службы в доверительное управление. Вопрос о передаче активов заслуживает дальнейшего обсуждения, поскольку нет уверенности, что такая временная передача управления активами, которые по-прежнему принадлежат государственному должностному лицу и являются источником дохода для государственного служащего во время его службы, является достаточным условием для предотвращения ситуаций, где чиновник будет преследовать интересы, связанные с его имуществом в противовес более широким общественным интересам.

Вставка 4.5. Передача активов в доверительное управление должностными лицами в Казахстане

В соответствии с Законом о борьбе с коррупцией и Законом о государственной службе Республики Казахстан, должностные лица обязаны передавать на время службы свои активы, включая акции (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций, в доверительное управление, если использование таких активов ведет к получению дохода. Договора доверительного управления должны быть нотариально заверены и их копии должны быть представлены в отдел кадров государственного органа, в котором работает государственный служащий. В отличие от других лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, депутаты Парламента, члены Правительства, Председатель и члены Конституционного Суда, судьи - дополнительно обязаны передавать в доверительное управление даже облигации и акции в инвестиционных фондах. Процедуры передачи активов в доверительное управление регулируются постановлением правительства от 2000 года с последующими изменениями. Государственные служащие, за исключением членов Правительства и членов Конституционного суда, имеют право на сдачу жилой недвижимости в аренду.

Источник: мониторинговый отчет по Казахстану в рамках СПД.

Несколько стран Стамбульского плана действий – Армения, Азербайджан, Грузия и Украина – также ввели новый вид ограничения на занятость для бывших государственных служащих. Например, Закон Армении о государственной службе запрещает государственным служащим и высокопоставленным публичным должностным лицам «в течение одного года после освобождения от должности быть допущенными к работе у работодателя или стать сотрудником организации, над которой он осуществлял непосредственный надзор в течение последнего года его нахождения в должности». Хотя этот новый вид ограничения соответствует лучшей международной практике, представляется, что в данных странах отсутствуют эффективные механизмы для обеспечения соблюдения этого ограничения на практике и применения санкций в случае его нарушения¹⁵.

Кодексы этики

Что касается этических кодексов, то в Итоговом отчете 2008 года отмечено, что во всех странах Стамбульского плана действий были разработаны общие либо отраслевые кодексы этики, и указывалось, что в будущем «особое внимание следует уделить распространению этих кодексов этики и проведению эффективных программ обучения и повышения квалификации»¹⁶.

Во время второго раунда мониторинга было отмечено, что многие страны в последнее время внесли изменения в существующие правила поведения публичных должностных лиц либо приняли новые кодексы этики. Например, в Армении в 2011

году Законом о государственной службе были введены общие правила поведения для государственных служащих. В закон Грузии о гражданской службе в 2009 году были внесены новые поправки. В Украине в 2012 году был принят отдельный закон о правилах этического поведения. В 2010 году Президентом Таджикистана был принят новый этический кодекс, а в 2011 году Указом Президента Казахстана был обновлен Кодекс чести государственных служащих Казахстана. Правила поведения, установленные в 2007 году Законом о государственной службе Азербайджана, остались прежними. Во время второго раунда мониторинга представители Кыргызстана сообщили, что новая редакция Кодекса этики находится в стадии разработки и, как ожидается, будет принята в 2012 году. В Узбекистане не существует какого-либо общего кодекса этики, но как и во всех странах Стамбульского плана действий, различные министерства и ведомства имеют свои собственные отраслевые кодексы.

Качество кодексов варьируется от страны к стране: некоторые из них дают очень общие рекомендации по надлежащему поведению и недостаточно затрагивают этические дилеммы (например, в Таджикистане), а другие являются весьма формальными и дублируют положения законов о гражданской службе либо антикоррупционные законы (например, в Украине) и иногда не соответствуют международной практике. Например, в Казахстане, Указ о Кодексе этики для государственных служащих, принятый Президентом в 2005 году, с поправками, внесенными в 2011 году, утверждает, что первой обязанностью государственных служащих является *«быть приверженными политике Президента Республики Казахстан и последовательно проводить ее в жизнь»*. Это же положение дублируется в этических кодексах различных органов государственной власти, в частности, сотрудников органов внутренних дел и прокуратуры. Такая практика не соответствует принципам демократического государства (статья 1 Конституции Республики Казахстан), а именно принципу верховенства права. Это же положение требует, чтобы государственные служащие в качестве основной обязанности реализовывали политику политического лидера, в отличие от законов и иных публично установленных правил, что идет вразрез с принципом профессионализма государственной службы и способствует политизации¹⁷.

Вставка 4.6. Кодекс этики в Таджикистане

Новый этический кодекс был принят в Таджикистане в 2010 году. По данным опроса, проведенного во время второго раунда мониторинга СПД и отраженного в отчете по Таджикистану, государственные служащие были плохо проинформированы о положениях данного Кодекса. Многие из них сообщили, что они слышали о кодексе этики, но никогда не читали его положений, а также не знали, как получить копию данного Кодекса. Те, кто читали Кодекс, пояснили, что его положения абстрактны и расплывчаты и не имеют ничего общего с их повседневной практической работой. Некоторые государственные служащие подчеркнули, что сами руководители государственных учреждений не действуют в соответствии с этическими нормами. Все опрошенные были единодушны в признании Кодекса этики недействующим документом, и по их мнению, нет надлежащего механизма его распространения и реализации, как и нет соответствующего обучения. Государственные должностные лица не знали, к кому следует обращаться за советом, когда возникает этическая дилемма либо в случае, если государственному служащему стало известно о неэтичном поведении своих коллег.

Источник: Отчет о втором раунде мониторинга Таджикистана в рамках Стамбульского плана действий, с. 38, www.oecd.org.

Хотя важно продолжать работу над улучшением содержания кодексов этики, не менее важно проводить обучение государственных чиновников по установленным правилам и поощрять их к их применению. Многие страны сообщили о различных тренинговых мероприятиях, которые были проведены в целях повышения осведомленности государственных служащих об этических правилах. Тем не менее, как оказалось, во всех странах-участницах Стамбульского плана действий это обучение не являлось эффективным и в реальности мало повлияло на поведение публичных должностных лиц.

Уже в ходе первого раунда мониторинга во всех странах-участницах Стамбульского плана действий эффективность кодексов этики была подвергнута сомнению. Было предложено в целях повышения эффективности кодексов вводить санкции за их несоблюдение. Эта рекомендация отражает позитивистскую культуру в регионе, основанную на соблюдении правил, которая идет вразрез с лучшими международными и европейскими стандартами, полагающимися на моральные ценности и часто расцениваемыми кодексы этики как инструменты «мягкого воздействия», которые могут быть реализованы только через повышение уровня информированности и образования, но не с помощью санкций. Представляется, что только в некоторых секторах и профессиях, например, в судебной системе, нарушения кодексов этики могут повлечь за собой дисциплинарные санкции.

Обучение должностных лиц по вопросам этики и борьбы против коррупции

Многие страны Стамбульского плана действий сообщили о различных тренингах по вопросам этики, конфликта интересов, а также борьбы с коррупцией, проводившихся для должностных лиц. Хотя число тренингов и мероприятий по повышению осведомленности растет, и иногда кажется впечатляющим (например, см. вставку ниже по тренингах по вопросам этики в Украине), мало известно о качестве обучения или о его влиянии на фактическое поведение должностных лиц. Информация, которая была представлена во время второго раунда мониторинга, показала, что обучающие программы обычно сосредоточены на различных правовых нормах и осуществляются в форме лекций. Например, в отчете по мониторингу Таджикистана отмечается, что количество тренингов по этике значительно увеличилось, но на них «не удалось сосредоточиться на практических вопросах» и они остаются формальными и академическими¹⁸.

В марте 2011 года Сеть ОЭСР совместно с ОБСЕ и Литвой организовала семинар «Обучение по вопросам антикоррупционной политики и этики», который предоставил возможность специалистам-практикам из всех стран Сети и ряда стран ОЭСР поделиться своим опытом проведения в настоящее время тренингов по этике для государственных должностных лиц. Практикующие специалисты выразили согласие, что необходимы «новые, более современные подходы, с использованием интерактивных методов, которые включают систематические индивидуальные практические занятия по этике о правилах и ценностях, проводимые специалистами в области этики»¹⁹.

Вставка 4.7. Подготовка государственных служащих по вопросам этического поведения и противодействия коррупции в Украине

[...] Было проведено несколько тренингов по повышению осведомленности и подготовке государственных служащих - в соответствии с Программой развития государственной службы на 2005-2010 годы, утвержденной постановлением Кабинета Министров Украины от 8 июня 2004 года и в соответствии с постановлением Кабинета министров Украины от 2 июня 2003 о мерах по повышению квалификации государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления в вопросах борьбы с коррупцией. Главное управление государственной службы (Главгосслужбы Украины) осуществляет различные мероприятия, в том числе конференции и семинары для государственных служащих: в 2009 году в них приняли участие около 500 государственных чиновников, ответственных за предупреждение коррупции, а в 2010 г.- прошли обучение около 1500 высокопоставленных должностных лиц и специалистов.

[...] Национальная академия государственного управления организует курсы и семинары по вопросам этики. За последние 5 лет в Академии прошли обучение 11276 выпускников. Все они прошли подготовку по вопросам этики, в том числе 300 академических часов о миссии государственной службы, юридических требованиях, отношениях между сотрудниками и кодексах.

[...] Была получена информация о том, что с момента создания Агентства правительства и Бюро по вопросам антикоррупционной политики, члены Бюро и его руководитель приняли участие в учебе и информационно-просветительских мероприятиях. По данным украинских властей, в июле-октябре 2010 года было организовано более 4000 семинаров, круглых столов, лекций по вопросам борьбы с коррупцией, в которых приняли участие около 26000 чиновников. В течение данного периода времени было проведено более 550 заседаний коллегий (коллективных консультативных органов при исполнительных органах) и внутренних тематических совещаний. В то время как количество этих мероприятий является впечатляющим, полностью отсутствует информация о содержании, качестве и результатах этих мероприятий. [...]

Источник: Отчет о втором раунде мониторинга Украины в рамках Стамбульского плана действий, с. 56, <http://www.oecd.org>.

Как продолжение этого семинара, Сеть начала подготовку исследования «Обучение государственных чиновников этике», в ходе которого изучались тенденции в обучении этике, были разработаны рекомендации для того, чтобы сделать это обучение более эффективным и подготовить стандартную программу обучения, которая могла бы использоваться странами Сети ОЭСР в качестве модели для своих будущих тренингов по этике²⁰.

В данном исследовании содержится рекомендация о том, что для того чтобы обучение этике было эффективным, оно должно быть частью комплексной политики по борьбе с коррупцией и соблюдения профессиональной этики, а также должно существовать правовое требование о прохождении тренингов по вопросам этики. Важно то, чтобы политические лидеры и руководители задавали «тон сверху» и подкрепляли обучение этике личным примером этического поведения и предоставления достаточных ресурсов для такого обучения. Важно также, чтобы существовал по крайней мере один государственный орган, отвечающий за общую концепцию обучения этике, для централизованного планирования, координации и оценки результатов. Что касается методики обучения, исследование рекомендует, чтобы обучение не было универсальным, а должно быть нацелено на конкретные группы государственных служащих для того, чтобы они были практическими и соответствовали их конкретным потребностям. Обучение также должно быть менее

теоретическим и формальным, и в нем следует делать фокус на ценностях и проблемных сферах.

Многие страны-участницы Стамбульского плана действий во время проводившегося обзора получили рекомендации по разработке и распространению практических руководств по этике, конфликту интересов и коррупции. Уже в ходе первого раунда мониторинга было отмечено, что ни одна из стран не преуспела в реализации этих рекомендаций. В ходе второго раунда мониторинга были выявлены аналогичные результаты. Представляется, что этим странам трудно разработать практические руководящие принципы, которые бы более подробно объясняли правовые нормы для практического использования государственными служащими. Это может быть связано с позитивистской правовой культурой, основанной на соблюдении правил, где чиновники реализуют законы и инструкции напрямую, без дополнительных рекомендательных руководств.

Механизмы реализации правил о конфликте интересов и правил этики

В настоящее время во всех странах Стамбульского плана действий ответственность за реализацию правил о конфликте интересов и этических правил для государственных служащих децентрализована. Отдельные государственные органы ответственны за выполнение этих правил их сотрудниками. Помимо обычных отделов кадров, в них, как оказывается, не существует специализированных органов по управлению конфликтами интересов и этическими вопросами для различных министерств и ветвей власти. Представляется, что руководители государственных органов, такие, как министры и главы различных государственных ведомств и служб, не имеют явно установленного мандата на внедрение инструкций по конфликту интересов и этики в их учреждениях. Практически не имеется сведений о механизмах и практике применения этих правил в отдельных учреждениях. В отличие от практики стран-участниц Стамбульского плана действий, многие другие страны Сети и ОЭСР создали специализированные органы, ответственные за конфликт интересов и этику.

Во время второго раунда мониторинга в ряде стран Стамбульского плана действий были запущены новые инициативы по созданию централизованных механизмов реализации положений о конфликте интересов. Например, в Армении, Закон о публичной службе предусматривает создание нового органа – Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц – которая будет отвечать за выявление нарушений, связанных с конфликтом интересов, и подготовку рекомендаций по их предотвращению.

Проект закона Азербайджана о предотвращении конфликтов интересов, который не был принят к моменту начала второго раунда мониторинга, также предусматривает создание специального агентства для контроля за исполнением инструкций по конфликтам интересов.

В 2010 году Президент Таджикистана одобрил совместное предложение Правительства, Парламента и неправительственных организаций по созданию национального антикоррупционного совета при Президенте, который будет включать комиссию по урегулированию конфликтов интересов. Однако эти инициативы находятся на очень ранних стадиях реализации, и пока невозможно оценить их роль для эффективного предотвращения и управления конфликтами интересов в странах-участницах Стамбульского плана действий.

В Украине новый Закон о государственной службе предусматривает, что во всех государственных органах будут созданы кадровые службы, которые будут нести ответственность за реализацию данного закона. Однако этот закон не касается конфликта интересов, а закон об основах предотвращения и противодействия коррупции, который рассматривает конфликт интересов, не обеспечивает механизма для реализации либо для централизованного надзора и контроля за реализацией.

Для оценки эффективности положений о конфликте интересов в будущем будет важно собрать и проанализировать статистические данные об обеспечении их соблюдения, в том числе данные о конкретных случаях и ресурсах, выделенных для их исполнения.

Декларирование активов

В Итоговом отчете 2008 года Стамбульского плана действий отмечается, что «большинство стран создали системы декларирования имущества для государственных служащих. Если эти системы призваны играть роль в предотвращении коррупции, то они должны иметь механизм для проверки и контроля сведений, заявленных публичными должностными лицами, специальными органами и / или посредством публичного раскрытия и проверки. Важно также, чтобы правоохранительные органы имели доступ к декларациям, когда они расследуют предполагаемые преступления, совершенные государственными должностными лицами»²¹.

В 2011 году Сеть ОЭСР и совместная программа ОЭСР и ЕС SIGMA провели исследование систем декларирования активов во всех странах Сети. Это исследование позволило собрать подробную информацию о различных аспектах систем декларирования активов в регионе и сформулировать стратегические рекомендации, которые предлагают способы повышения эффективности этих систем в целях предотвращения коррупции²². Сеть совместно с ОБСЕ также организовала несколько семинаров для обсуждения результатов исследования с практиками из данного региона и продвижения применения рекомендаций на практике²³.

Упомянутое выше исследование и второй раунд мониторинга подтвердили, что декларации имущества остаются очень популярной темой среди стран Стамбульского плана действий и других стран Сети. В ряде стран после первого раунда мониторинга были введены меры по укреплению систем по представлению имущественных деклараций. Например, в Армении новый закон о публичной службе 2011 года теперь требует, чтобы все высокопоставленные чиновники декларировали свои доходы и имущество, а также доходы и имущество своих близких родственников; эти декларации должны быть представлены комиссии по этике для высокопоставленных чиновников (во время второго раунда мониторинга комиссия еще не была создана). Данная Комиссия будет иметь полномочия по проверке и публикации деклараций. Однако новые положения пока не были реализованы на практике, и пока не ясно, как будет осуществляться проверка и публикация.

Грузия также внесла поправки в свой Закон о конфликте интересов и коррупции в 2009 и в 2012 гг. В соответствии с его новыми положениями, список высокопоставленных государственных служащих, которые должны представлять свои декларации, был расширен, и с 2009 года их декларации публикуются для

сведения общественности в электронном виде на веб-сайте Бюро гражданской службы. Так как в Грузии по-прежнему нет механизма для проверки представляемой информации, власти считают публикацию деклараций превентивной мерой, которая предоставляет важную возможность для общественного контроля за декларациями. В то же время, согласно информации, предоставленной Грузией, она планирует ввести мониторинг деклараций имущества высших публичных служащих, как это предусмотрено в Плане действий по борьбе с коррупцией и обязательствах Грузии в рамках Инициативы «Открытое Правительство».

В Украине Закон об основах предотвращения и противодействия коррупции, принятый в 2011 году, внес ряд изменений в систему декларирования активов, в том числе ввёл обязательную публикацию деклараций высокопоставленных чиновников, включая Президента, Премьер-министра и министров, спикера и членов парламента, судей высших судов, генерального прокурора и его заместителей, руководителей органов местного самоуправления, а также ряда других высокопоставленных чиновников. Декларации должны быть опубликованы в официальных изданиях соответствующих государственных органов. Такая децентрализованная публикация раскрываемой информации может быть неудобной для общественного контроля и должна быть дополнена раскрытием информации в интернете²⁴. Изменения, внесенные в июне 2012 года в Закон о доступе к публичной информации, гласят, что не должно быть ограничений в доступе к декларациям всех публичных служащих и кандидатов на публичные должности, которые должны предоставляться по запросу (остаются закрытыми только данные о месте проживания, месте нахождения недвижимого имущества, налоговый номер и серия и номер паспорта). Новый Закон 2011 года о выборах в парламент требует, чтобы декларации всех кандидатов были опубликованы на веб-сайте Центральной избирательной комиссии. Что касается их проверки, то антикоррупционный закон предусматривает, чтобы декларации кандидатов, претендующих на должности в государственной службе, проверялись в рамках специальной проверки, и представление ложной информации должно приводить к отказу в назначении; но проверка не предусматривается для должностных лиц, которые уже находятся на своих должностях.

Другие страны Стамбульского плана действий на момент проведения второго раунда мониторинга еще не ввели у себя новых мер по повышению эффективности систем декларирования активов. В Азербайджане Закон о борьбе с коррупцией, принятый в 2004 году, обязывает государственных служащих представлять декларации об имуществе. Это положение закона не было реализовано на практике, поскольку Кабинет Министров не разработал правила и формы для деклараций. В Казахстане, государственные должностные лица должны декларировать свое имущество в налоговой инспекции в целях налогообложения, а публично они не раскрываются. Такая система не обеспечивает инструмента для предотвращения конфликта интересов и коррупции. Система декларирования имущества в Таджикистане не претерпела существенных изменений со времени первого раунда мониторинга, однако согласно обновленной информации, представленной Таджикистаном, правительство в настоящее время готовит меры, которые позволят обеспечить обнародование деклараций²⁵. В Узбекистане системы декларирования активов пока не существует.

Исследование «Декларирование имущества публичными должностными лицами: инструмент предотвращения коррупции», упомянутое выше, выявило

несколько типичных недостатков систем декларирования активов во всех странах Сети. Исследование указывает, что «декларации об имуществе являются одним из многих инструментов, которые могут помочь предотвращать коррупцию, но с помощью их одних невозможно справиться с этой задачей, особенно в странах молодой демократии, где широко распространена коррупция, плохо функционируют налоговые системы, а законы слабо исполняются. Тем не менее, хорошо продуманные и действенные системы декларирования имущества могут стать важным элементом в общей системе борьбы с коррупцией и соблюдения профессиональной этики государства». Исследование также предлагает несколько рекомендаций по совершенствованию систем декларирования активов в регионе.

Во многих странах Сети системы декларирования активов охватывают все ветви власти в одном месте, т.е. они требуют от членов парламента, других выборных должностных лиц, старших должностных лиц в исполнительной власти и часто всех других государственных должностных лиц сдавать свои декларации своим работодателям либо подавать их в единый депозитарный орган, а также обеспечивают аналогичные санкции для всех этих категорий должностных лиц. Такой подход не позволяет этим системам фокусироваться на рисках, характерных для каждой отдельной группы, и делает проверки и санкции неэффективными, так как одни и те же санкции не могут быть применены, например, к члену парламента, судье и гражданскому служащему среднего уровня. В отличие от страна Сети, во многих странах ОЭСР существуют системы декларирования активов для отдельных групп публичных служащих, и ответственность за сбор и проверку деклараций для конкретных групп несут специализированные органы.

Системы декларирования активов во многих странах Сети, как правило, обязывают публичных должностных лиц раскрывать информацию о денежных активах, что может быть недостаточным для выявления всех форм конфликта интересов. Как и в прошлом, в большинстве стран не осуществляется проверка данных, представленных в декларациях. Органы, которые собирают и могли бы проверить эти декларации, часто не имеют доступа к другим базам данных – по налогам, собственности и к банковской информации. Некоторые страны сообщили, что декларации об имуществе могут быть использованы в качестве доказательств в суде по другим случаям, связанным с коррупцией, однако нет никакой информации о практической реализации этой возможности. Хотя часто существуют санкции за непредставление декларации, зачастую отсутствуют санкции за дачу ложной информации. Число стран Сети, которые обеспечивают обнародование деклараций, растет, однако требуются дополнительные меры для обеспечения публичного раскрытия в удобной для пользователя форме, которая позволила бы общественности и средствам массовой информации надлежащим образом проводить проверки. В этом отношении исследование рекомендует внедрение электронных систем для сбора и публикации деклараций.

Краткое изложение основных результатов исследования «Декларирование имущества публичными должностными лицами: инструмент предотвращения коррупции» и информация, собранная в ходе второго раунда мониторинга и различных последующих семинаров, представлены в таблице ниже.

Таблица 4.2. Обзор систем декларирования активов в странах Сети

	Категории должностных лиц, представляющих декларации	Кол-во должностных лиц	Орган, ответственный за сбор и проверку деклараций об активах	Кол-во персонала, работающего с декларациями	Форма публичного раскрытия
Албания	Высокопоставленные должностные лица из законодательной и исполнительной ветвей власти, государственные служащие высшего и среднего звена, судьи и прокуроры	4 200	Высокая инспекция по декларациям и аудиту активов (для всех ветвей власти)	20	Доступ к отдельным файлам по запросу
Армения	Высокопоставленные чиновники	нет данных	- Комиссия по этике для высокопоставленных чиновников	нет данных	нет данных
Азербайджан	Все государственные должностные лица	нет данных	- Комиссия по борьбе с коррупцией - Для членов парламента - орган, определяемый парламентом - Счетный орган, определяемый руководителями органов государственной власти	нет данных	Нет публичного раскрытия
Беларусь	Государственные служащие и кандидаты на должности в государственной службе	нет данных	- Министерство по налогам и сборам - Отделы кадров государственных органов - Руководители высших органов государственной власти	нет данных	Нет публичного раскрытия
Босния и Герцеговина	Высокопоставленные должностные лица из законодательной и исполнительной ветвей власти и их советники	6 000	- Центральная избирательная комиссия	3	Доступ к отдельным файлам по запросу
Болгария	Высокопоставленные чиновники	7 073	- Департамент государственной регистрации в составе Управления государственного аудита	9	Электронная публикация
Хорватия	Высокопоставленные должностные лица из законодательной и исполнительной ветвей власти, судьи и прокуроры	1 850	- Комиссия по предупреждению конфликта интересов (для публичных государственных служащих) - Офис государственного прокурора и Министерство юстиции (для адвокатов) - Министерство юстиции (для судей)	5 (Комиссия по предупреждению конфликта интересов)	нет данных

4. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Эстония	Высокопоставленные чиновники	33 000	- Парламентский комитет - Депозитарий деклараций назначен руководителем органа или уполномоченного органа (например, органа местного самоуправления)	2	Электронная публикация
Грузия	Высокопоставленные чиновники	2 870	- Департамент в Бюро государственной службы	5	Электронная публикация
Казахстан	Высокопоставленные должностные лица из законодательной ветви власти, судьи, государственные служащие, кандидаты на соискание должностей в сфере госслужбы, лица, освобожденные из заключения, лица, уволенные из госслужбы	470 000	- Налоговый комитет Министерства финансов	450	Нет публичного раскрытия
Косово		800	- Антикоррупционное агентство	4	Нет публичного раскрытия
Киргизия	Все государственные должностные лица	1350	- Агентство по делам государственной службы	4	Электронная публикация только краткой информации
Латвия	Все государственные должностные лица, за исключением учителей и врачей	70 800	- Департамент в Государственной Службе доходов - Бюро по профилактике и борьбе с коррупцией	66	Электронная публикация
Литва	Политические чиновники, государственные служащие, судьи, руководители государственных предприятий, руководители политических партий и их заместители; кандидаты на выборные должности	150 000,	- Государственная налоговая инспекция (для всех ветвей власти) - Главная комиссия по служебной этике (для членов парламента) - Специализированные государственные должностные лица или отделы в каждом государственном органе		Бумажная или электронная публикация (для некоторых высокопоставленных чиновников и политиков)
Македония	Избранные или назначенные чиновники (они представляют декларации в SCPC и PRO) и государственные служащие (они подают декларации в учреждения, где они работают)	3 000	- Государственная комиссия по предупреждению коррупции - Государственная Служба доходов	2 (без учета Государственной Службы доходов)	Электронная публикация (кроме государственных служащих)
Черногория	Избираемые, номинируемые и назначаемые должностные лица в	3 343	- Комиссия по предупреждению конфликта интересов	10	Электронная публикация

	государственном органе, государственном административном органе, судебном органе, местном органе власти, независимом органе, регуляторном органе, публичном учреждении, публичной компании и других юридических лицах, осуществляющих функции публичной власти, т.е. деятельности в публичном интересе или которые находятся в государственной собственности, а также должностные лица, согласие на избрание, номинирование или назначение которых дает орган власти.				
Румыния	Высокопоставленные должностные лица из законодательной и исполнительной ветвей власти, судьи и прокуроры, лица с ведущими и контролирующими позициями, члены советов директоров государственных компаний; кандидаты на выборные должности	300 000	- Национальное агентство по профессиональной этике (NIA)	57 (инспекторы по профессиональной этике NIA)	Электронная публикация и доступ к индивидуальным файлам по запросу NIA)
Словения	Высокопоставленные выборные должностные лица и высокопоставленные должностные лица из исполнительной ветви власти, судьи и прокуроры, управляющие государственными либо находящимися под контролем государства предприятиями	5 264	- Комиссия по предупреждению коррупции	2	Нет публичного раскрытия
Таджикистан	Все государственные должностные лица	нет данных	- Отдел в Совете Государственной службы - Отдел в Налоговом комитете - Отделы кадров государственных учреждений	нет данных	Нет публичного раскрытия
Украина	Все государственные должностные лица	391 347	- Отделы кадров государственных учреждений	нет данных	Бумажные издания для высших должностных лиц
Узбекистан	Система декларирования активов отсутствует				

Источник: информация, предоставленная правительствами; исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

Сообщения о коррупции и защита разоблачителей

В Итоговом отчете Стамбульского плана действий 2008 года отмечается, что «улучшение ситуации с уведомлениями о коррупционных преступлениях и других нарушениях со стороны должностных лиц, а также рядовых граждан, увеличит шансы обнаружения этих преступлений. Усиленные правовые обязательства по предоставлению информации – это один из подходов. Однако он должен подкрепляться другими мерами, такими как защита разоблачителей и отмена чрезмерно строгих положений, направленных против клеветы»²⁶.

Сообщения о коррупции

Во время второго раунда мониторинга некоторые страны Стамбульского плана действий предприняли шаги по укреплению юридической обязанности государственных служащих сообщать о фактах коррупции и других преступлениях. Например, новый закон о публичной службе Армении вводит обязанность государственных служащих сообщать о нарушениях закона, в том числе о коррупции. Закон также предусматривает, что государственные служащие, которые сообщили о таких нарушениях закона и не получили удовлетворительного ответа, могут сообщить об этом руководителю соответствующего органа либо компетентных органов в письменной форме. Более того, закон предусматривает, что компетентные органы должны обеспечивать защиту тех, кто по доброй воле сообщает о случаях коррупции и других нарушениях закона.

Закон о государственной службе Казахстана, принятый в 2010 году, постановил, что государственные служащие в обязательном порядке должны уведомлять своё руководство либо правоохранительные органы о коррупционных правонарушениях. Так как это является одной из обязанностей государственных служащих, несоблюдение этого требования может привести к применению дисциплинарного взыскания в отношении государственного служащего. В соответствии с Законом о государственной службе Кыргызстана, государственные служащие также обязаны сообщать о нарушениях законов своему руководству либо в другие государственные органы. Согласно Закону Украины об основах предотвращения и противодействия коррупции 2011 года, должностные лица, работающие в государственных органах, а также в органах местного самоуправления в случае выявления коррупционного правонарушения либо получения информации о таком правонарушении, обязаны принять меры по недопущению такого правонарушения и немедленно уведомить в письменной форме правоохранительные органы. Бездействие в таком случае наказывается административным штрафом в размере примерно от 85 до 210 евро.

Несмотря на эти усилия, представляется, что сообщения о коррупции и других преступлениях, связанных с государственными должностными лицами, не являются нормой в странах-участницах Стамбульского плана действий. Во время второго раунда мониторинга страны либо не имели никаких статистических данных по сообщениям о коррупции, либо эти данные были неясными. В будущем очень важно осуществлять сбор и анализ таких данных в целях оценки эффективности обязательств по представлению информации.

Защита разоблачителей

В ходе первого раунда мониторинга ни в одной из стран Стамбульского плана действий не было законодательства о защите разоблачителей (лиц, сообщающих о

коррупции). К моменту второго раунда, в ряде стран в законодательства были введены новые положения о защите разоблачителей. Как уже упоминалось выше, новый Закон о публичной службе Армении предусматривает, что компетентные органы должны обеспечивать защиту лиц, добровольно сообщающих о фактах коррупции либо других нарушениях закона.

В 2009 году в Казахстане Закон о борьбе с коррупцией был дополнен положением о том, что человек, который сообщил о факте коррупционного правонарушения или иным образом содействовал борьбе с коррупцией, должен быть вознагражден. Отраслевая программа по борьбе с коррупцией, утвержденная в 2011 году, поручила Агентству по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции) и другим органам разработать механизм присуждения наград в 2011 году. Статья 7 Закона о борьбе с коррупцией предусматривает также, что человек, который сообщил о факте коррупции либо способствовал борьбе с коррупцией, находится под защитой государства; сведения о лице, оказавшем содействие в борьбе с коррупцией, являются государственной тайной. Защита разоблачителей также предусмотрена в Кодексе этики государственных служащих; руководство органа обязано защищать разоблачителей от незаконного преследования, негативно влияющего на дальнейшую деятельность государственного служащего, а также его права и законные интересы.

Закон о борьбе с коррупцией в Кыргызстане, в который в последний раз поправки вносились в 2009 году, предоставляет гарантии государственной защиты лицам, оказывающим содействие в борьбе с коррупцией, и делает информацию о таких лицах государственной тайной. Власти Кыргызстана, однако, скептически отнеслись к тому, как это положение может быть реализовано на практике и сможет ли оно защитить информаторов.

В Украине Закон об основах предотвращения и противодействия коррупции 2011 года предусматривает, что лица, которые оказывают помощь в предупреждении и противодействии коррупции, находятся под защитой государства. В данном законе есть ссылка на специальный закон о безопасности участников уголовного судопроизводства, действие которого, однако, ограничивается свидетелями и иными участниками уголовного судопроизводства. Кроме того, в 2010 году в Законе о доступе к публичной информации было предусмотрено, что должностные лица, которые сообщили о нарушениях (в том числе коррупционных правонарушениях), не должны нести юридической ответственности, несмотря на возможное нарушение своих обязанностей, если они действовали добросовестно и были обоснованно убеждены, что информация была подлинной.

В Грузии в 2009 году в Закон о конфликте интересов и коррупции на государственной службе был введен новый раздел о защите разоблачителей, с более подробным набором правил (см. вставку ниже). Кроме того, согласно информации, предоставленной Грузией, после второго раунда мониторинга Бюро гражданской службы Грузии начало разработку проекта специального закона о разоблачителях и тесно сотрудничает в этом вопросе с программой SIGMA.

Вставка 4.8. Защита разоблачителей в Грузии

Закон о конфликте интересов и коррупции на публичной службе Грузии (выдержки)

"Глава VI: Защита информаторов

Статья 201

Термины, используемые в настоящей главе, имеют следующие значения:

а) информирование - информирование государственного учреждения, которое рассматривает жалобы на действия должностного лица (контакт) о нарушениях закона или правил надлежащего поведения государственных служащих, которое причинило вред государственным интересам или репутации государственного учреждения.

б) учреждение, которое рассматривает жалобы - структурное подразделение соответствующего государственного учреждения, которое осуществляет контроль, аудит и инспекцию работ.

Статья 202

1. Настоящий закон должен предоставить защиту информаторов, которые:

а) предоставили информацию в соответствии с фактами, также подтвержденную доказательствами;

б) сделали это честно, будучи уверенными, что информирование будет способствовать пресечению нарушений закона и правил надлежащего поведения государственных должностных лиц, защите государственных и частных интересов и защищенные интересы таким образом перевешивает возможный ущерб, причиненный информированием.

2. Информаторы не подпадают под защиту в соответствии с настоящим законом, если:

а) информация, полученная от информаторов, неверна по существу, и это было или должно было быть известно информатору;

б) информатор действовал в целях своей личной выгоды, за исключением случаев, когда предоставляется специальная награда, установленная законом.

Статья 203

1. Запрещается запугивать, притеснять либо угрожать информатору дискриминационным образом.

2. Информатор не может быть привлечен к дисциплинарной или административной ответственности, гражданскому иску либо уголовному преследованию либо иным образом привлечен к ответственности за обстоятельства, связанные с актами информирования, до конца расследования. Кроме того, запрещается ухудшать условия соглашения, лицензии или гранта и увольнять либо временно освобождать информатора от работы, а также нарушать правовые отношения, пока не доказана ложность информации, представленной им.

3. Должны быть приостановлены дисциплинарные, гражданские, административные и уголовные процедуры, если таковые имеют место, если существует одно из следующих обстоятельств:

а) дисциплинарная, гражданская, административная и уголовная процедуры не связаны с обстоятельствами информирования информатора;

б) это необходимо в демократическом обществе в интересах правосудия, защиты государственной, коммерческой и личной информации;

в) целью гарантированной защиты, предоставляемой этой статьей, является защита от посягательств на суверенитет государства и общественный порядок, государственного переворота, разжигания этнической и религиозной розни.

4. Во время дисциплинарной, гражданской, административной и уголовной процедур в отношении информаторов, государственное учреждение должно подтвердить, что:

- а) факт информирования не является основанием для дисциплинарных, гражданских, административных и уголовных процедур;
- б) Есть основания, предусмотренные в законодательстве, для введения дисциплинарной ответственности, и инициирование процедуры при тех же условиях было бы справедливым в отношении третьего лица.

...

Статья 208

1. Если жалоба касается должностного лица структурного подразделения, ответственного за внутренний контроль, аудит или инспекцию в государственном учреждении, информатор может подать жалобу непосредственно руководителю этого государственного учреждения.

2. Если такая жалоба в отношении руководителя государственного учреждения, информатор может представить жалобу руководителю, стоящему выше руководителя этого государственного учреждения...".

Источник: Информация, предоставленная правительством Грузии.

Наблюдаемая в последнее время тенденция по введению защиты разоблачителей в странах Стамбульского плана действий является очень позитивным развитием. В то же время эти новые положения являются зачастую недостаточными, требующими дальнейшей работы над законодательством во всех этих странах. В данном контексте недавнее исследование ОЭСР о защите разоблачителей может быть весьма полезным²⁷. Также будет необходимо провести важные кампании по повышению осведомленности об этих новых положениях среди государственных служащих, так как их реализация будет зависеть от изменения менталитета и восприятия в обществе. Кроме того, это будет иметь важное значение для сбора данных и информации о применении этих новых положений на практике в целях выявления пробелов и предложения улучшений.

Выводы и рекомендации

В целом, в течение последних нескольких лет в преддверии второго раунда мониторинга, страны Стамбульского плана действий ввели множество законодательных мер для содействия добропорядочности на государственной службе. Также были осуществлены несколько институциональных реформ. Однако они были немногочисленными и часто неполными. Основной трудностью в оценивании реального прогресса в этой области является отсутствие информации об осуществлении этих мер на практике. Хотя очень важно продолжать законодательные и институциональные реформы, не менее важно изучить практику применения действующего законодательства в целях выявления достижений и проблем и строить будущие реформы на основе тщательного анализа и реальной информации.

Рекомендации:

- Профессионализм на государственной службе:
 - Разработать меры для защиты профессиональных государственных служащих от неправомерного политического влияния: продолжать

усилия по созданию четкого законодательного разграничения в определении политических и профессиональных государственных служащих; далее продвигать системы назначения на должность и повышения по службе на основании личных качеств для всех категорий публичных служащих на основе прозрачных и объективных критериев; обеспечить, чтобы система оплаты труда государственных служащих была справедливой, прозрачной и объективной;

- Осуществлять сбор и анализ данных об эффективности мер по защите профессиональных государственных служащих от неправомерного политического влияния, например: кадровые изменения после смены правящей политической партии; доля публичных служащих, назначенных на должность и повышенных по службе через конкурсные процедуры, а также использование процедур обжалования при спорах о найме и продвижении по службе; доля фиксированной и переменной частей в зарплате государственных служащих в различных государственных учреждениях и для различных категорий должностных лиц.
- Конфликт интересов и этика:
 - Продолжить работу, чтобы обеспечить в законодательстве четкое определение конфликта интересов в соответствии с международными стандартами и лучшей практикой; продолжить работу по созданию законодательных ограничений для государственных служащих во избежание коррупционных рисков, таких как коммерческие интересы государственных служащих.
 - Продолжить разработку кодексов этики для государственных служащих, в том числе общие кодексы для всех государственных служащих и специальные – для конкретных секторов в целях обеспечения работы с реальными этическими проблемами, с которыми государственные служащие сталкиваются в своей ежедневной работе; обеспечить подготовку государственных служащих по вопросам конфликта интересов и другим соответствующим правилам, а также по этическим ценностям с использованием практических и интерактивных методов.
 - Обеспечить создание эффективных механизмов для управления конфликтами интересов, продвижению кодексов этики и обучению по вопросам этики. Эти механизмы должны включать, где это применимо, эффективные санкции за несоблюдение, создание специализированных органов с соответствующими обязанностями и бюджетными ассигнованиями.
 - Обеспечить, чтобы система декларирования имущества охватывала все категории публичных служащих, в том числе занимающих политические должности, и чтобы она учитывала специфические риски, связанные с работой в соответствующих учреждениях. Создать механизм проверки имущественных деклараций. Обеспечить инициативное опубликование, в первую очередь в Интернете, деклараций об имуществе. Обеспечить эффективные и сдерживающие санкции за непредставление деклараций и представление ложной информации.

- Осуществлять сбор и анализ данных об эффективности существующих мер по урегулированию конфликта интересов и содействию профессиональной этике на публичной службе, например: конкретные случаи конфликта интересов и примененные меры и санкции; ресурсы, выделенные на осуществление мер.
- Сообщения о коррупции и защита разоблачителей:
 - Продолжить деятельность по усилению требований к уведомлению о коррупции и мер по защите разоблачителей.
 - Осуществлять сбор данных о практической реализации соответствующих положений.
- Участвовать во взаимном обучении и обмене опытом между регионами, мониторинге и сравнении в целях определения лучших практик и эффективных путей проведения внутренних реформ.

Государственные закупки

Государственные закупки являются одной из тех сфер государственного управления, которые сильно подвержены коррупции. Жесткая конкуренция за государственные контракты делает систему государственных закупок настоящим «рассадником коррупции»²⁸ - тем более в условиях экономического спада и относительного дефицита доступных ресурсов. Взятничество и другие формы коррупции могут иметь место на всех стадиях цикла государственных закупок – от оценки и формулирования потребностей в закупках, определения конкурсных требований, выбора процедуры определения победителя, управления контрактами на закупки до рассмотрения жалоб. Конвенция ООН против коррупции (ст. 9) предусматривает, что каждое государство-участник должно принимать 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.

В Итоговом отчете 2008 года о проведении первого раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий было отмечено, что в странах СПД коррупция в системе государственных закупок была широко распространена, а ее масштабы продолжали расти в соответствии с ростом стоимости контрактов на закупки. И хотя необходимая нормативно-правовая база в странах СПД была создана, ситуация все равно нуждалась в дальнейших улучшениях, часть из которых могла способствовать предотвращению коррупции (например, путем обеспечения прозрачности на всех стадиях процесса государственных закупок, уточнения критериев и процедур выбора победителей конкурсов)²⁹.

Второй раунд мониторинга стран СПД показал, что, несмотря на серьезные усилия по реформированию правовой базы и практических механизмов осуществления государственных закупок, ситуация в этой области по-прежнему вызывает серьезное беспокойство и требует дальнейших действий. Общей тенденцией стало упрощение процедур закупок, повышение их прозрачности, введение системы электронных закупок или отдельных ее элементов, усиление механизмов обжалования и надзора. Однако некоторые страны столкнулись со значительными трудностями в ходе проведения этих реформ, в особенности это касалось обеспечения возможностей и необходимых ресурсов для практической реализации новых правовых механизмов.

Создавая национальную систему государственных закупок следует ориентироваться на такие международные ориентиры в этой области, как директивы Евросоюза 2004-2007 гг., регулирующие вопросы государственных закупок, Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров, работ и услуг в редакциях 1994 и 2011 годов, пересмотренное в 2007 г. Соглашение ВТО о государственных закупках, Основные принципы эффективного режима государственных закупок, подготовленные ЕБРР, а также – что особенно актуально в контексте борьбы с коррупцией – Принципы повышения добропорядочности в сфере государственных закупок, разработанные ОЭСР³⁰.

Система и функции государственных закупок

В настоящее время во всех странах СПД действуют децентрализованные системы государственных закупок. После проведения первого раунда мониторинга Армения (см. вставку ниже) и Кыргызстан провели реформы по децентрализации

своих систем закупок. В Кыргызстане в 2010 г. было упразднено Государственное агентство по государственным закупкам и материальным резервам, при этом большая часть его функций была передана Управлению анализа и методологии государственных закупок при Министерстве финансов, а некоторые функции – Управлению внутреннего аудита Министерства финансов. Кроме того, во всех государственных организациях были созданы отделы по закупкам, которые занимаются их организацией, а при проведении каждого конкурса должны создаваться конкурсные комиссии в составе не менее 3 человек³¹. Следует подчеркнуть, что хотя децентрализация полномочий по проведению закупок должна приводить к повышению эффективности системы государственных закупок, при этом она влечет и дополнительные коррупционные риски, поскольку требует наличия более действенных механизмов подотчетности, в том числе усиленные надзор и контроль.

Решение о распределении функций, связанных с закупками, между различными органами государственной власти имеет большое влияние на ситуацию с добропорядочностью государственных закупок. Так, в мониторинговом отчете СПД по Грузии критиковалось то, что тогдашнее Агентство государственных закупок Грузии сочетало в себе функции регулирования, надзора и рассмотрения жалоб; такая ситуация, как утверждалось в отчете, порождает конфликт интересов, который может подрывать добропорядочность всей системы в целом³². Аналогичная проблема существует и в Азербайджане³³.

Неконкурентные закупки и исключения

Одним из главных источников коррупции в системе государственных закупок является отсутствие конкуренции при проведении соответствующих процедур. Неконкурентные закупки («закупки из единственного источника») могут быть эффективным решением, если речь идет о закупках на незначительные суммы, но в целом такой подход открывает широкие возможности для злоупотреблений и потому должен быть сведен к минимуму, а в случае его использования – сопровождаться надлежащей системой надзора. Закупки из единственного источника должны производиться только в порядке исключения, которое допускается лишь в узко определенных случаях, число которых должно быть ограниченным. В 2007 г. ОЭСР признала внеконкурсные закупки предметом особой озабоченности по причинам, связанным с необходимостью обеспечения прозрачности, демократического контроля, эффективности расходования государственных средств и минимизации коррупционных рисков³⁴.

В 2008 г. Совет ОЭСР рекомендовал правительствам стран рассмотреть возможность введения процедур, снижающих вероятность коррупционных рисков посредством повышения прозрачности, надзора и контроля, в частности, когда закупки, в порядке исключения, производятся без проведения конкурсных торгов – например, в случаях, связанных с чрезвычайными ситуациями или с обеспечением национальной безопасности³⁵. Широкая распространенность практики внеконкурсных закупок по-прежнему является предметом серьезной озабоченности во многих странах СПД. Так, например, в мониторинговом отчете по Азербайджану было отмечено, что примерно 30% стоимости контрактов на государственные закупки распределялось в рамках закупок из единственного источника, что объяснялось бюджетной практикой, в соответствии с которой орган по закупкам получал финансирование ближе к концу года и потому был вынужден осваивать эти средства с помощью процедур «экстренных» закупок³⁶.

Вставка 4.9. Реформа системы государственных закупок в Армении

До 2011 г. в Армении действовала полуцентрализованная система государственных закупок, и в некоторых случаях в качестве центрального органа по организации закупок выступало Агентство по государственным закупкам. Реформа системы государственных закупок была начата в апреле 2009 года с принятием правительственной Стратегии совершенствования системы государственных закупок и специального плана действий по ее реализации (октябрь 2009 г.). Новый Закон о закупках вступил в силу 1 января 2011 г. В сентябре 2011 г. Армения стала первой и на сегодняшний день единственной страной СПД, которая присоединилась к Соглашению ВТО о государственных закупках.

Реформа предусматривает введение полностью децентрализованной системы государственных закупок и создание порядка 3,000 подразделений, которые будут заключать договора на закупки. Регулирование государственных закупок, разработка политики и координация работы в этой области поручены Министерству финансов. Была создана новая государственная некоммерческая организация «Центр содействия закупкам», которая занимается оказанием соответствующих услуг закупочным организациям и компаниям (обучение, консультации), реализует систему электронных закупок, проводит выборочные оценки технических спецификаций, действует в качестве секретариата Совета по рассмотрению жалоб и т.д. Совет по рассмотрению жалоб является не входящим в систему Минфина апелляционным органом, который рассматривает жалобы, касающиеся процесса организации и проведения торгов.

Совет по рассмотрению жалоб действует в форме комиссий в составе трех человек, произвольно выбираемых из числа представителей органов государственной власти и управления, Центробанка, городских общин, НПО; председателем комиссии должно быть лицо, имеющее юридическое образование. Члены комиссии в обязательном порядке подписывают заявление об отсутствии у них конфликта интересов по рассматриваемому делу.

В настоящее время каждый орган государственной власти занимается вопросами государственных закупок для своих нужд. В организации закупок участвуют руководитель соответствующего органа, отдел по закупкам и комиссия. Кроме того, каждый орган государственной власти должен назначать «координатора по закупкам», который отвечает за организацию закупок. Эта задача может быть поручена целому отделу, конкретному должностному лицу и даже «приглашенному консультанту».

Реформа, касающаяся введения системы электронных закупок, состоит из двух компонентов, которые должны быть реализованы последовательно. Компонент 1: введение системы электронных торгов (E-Tendering) в целях автоматизации закупок, проводимых на конкурсной основе. Эта система должна выполнять следующие функции: размещение объявлений о конкурсе и электронная рассылка приглашений к участию (e-Notification); прием заявок на участие, оценка предложений и присуждение контракта (e-Submission, e-Evaluation, e-Awarding); подписание контракта. Компонент 2: введение системы электронных закупок (e-Purchasing) в целях создания единой комплексной базы данных по закупкам и автоматизации таких процессов, как электронное заключение договоров (e-Contracting), ведение электронных каталогов (e-Catalogues) и система электронных платежей (e-Payment).

К 2012 г. Армения планировала постепенно свернуть примерно в 60 государственных органах действующую систему закупок, опирающуюся на бумажный документооборот (путем введения компонента системы электронных торгов; в ноябре 2011 г. был запущен сайт www.armeps.am). Управление системой электронных закупок осуществляет Центр содействия закупкам. Правительство утвердило Процедуры проведения электронных закупок, а Министерство финансов - руководства по проведению электронных закупок для хозяйствующих субъектов, государственных заказчиков и системных администраторов.

Источники: Отчет о втором раунде мониторинга Армении в рамках Стамбульского плана действий, с. 76-80, www.oecd.org; "Armenia: Case Study on e-Government Procurement Development", Karen Baghdasaryan, Asia Development Bank, май 2011 г., www.mdbegp.org; "A case of Armenia: Legal framework for E-procurement in Public Procurement Sector", презентация Karen Brutyan, декабрь 2011 г., ukraine.ppl.ebrd.com; материалы в СМИ.

Есть и другой серьезный вопрос, связанный с предотвращением коррупции в системе государственных закупок: это исключения, которые допускает закон о государственных закупках. Какие бы положения о прозрачности и подотчетности не содержал закон о закупках, они бесполезны, если значительная часть государственных контрактов все равно исключена из сферы действия соответствующих правил или регулируется какими-то иными, специальными нормами, которые не отвечают международным стандартам. Например, в мониторинговом отчете по Казахстану было отмечено, что закон «О государственных закупках» предусматривал 58 различных исключений из сферы его действия, при этом некоторые из них были неоправданны и не соответствовали международным стандартам и лучшим практикам в этой области. Кроме того, Закон Казахстана «О государственных закупках» из определения понятия «заказчик» исключал национальные управляющие холдинги, национальные компании и другие аналогичные структуры. Такие организации устанавливают собственные правила организации закупок³⁷.

Когда в 2010 г. был принят новый закон Украины «Об осуществлении государственных закупок», его признали в целом соответствующим международным стандартам. Однако впоследствии этот закон постепенно ослаблялся многочисленными поправками, которые, в частности, выводили из-под его действия целые сектора экономики и типы предприятий: государственные компании, оборонный сектор, закупки в рамках программы «зеленых» инвестиций, сектор ЖКХ и т.д. В 2010 г. путем внесения изменений в закон было разрешено осуществлять закупки из единственного источника по всем закупкам, касающимся подготовки к проведению в Украине Чемпионата Европы по футболу 2012 г., на усмотрение специального агентства, которому была поручена подготовка этого спортивного мероприятия. В Таджикистане из-под действия закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг» были выведены некоторые большие инфраструктурные проекты – например, строительство крупной гидроэлектростанции, что также не отвечает соответствующим стандартам³⁸.

Система контроля

Одним из важных инструментов предотвращения и противодействия коррупции в сфере государственных закупок является действенный и прозрачный механизм рассмотрения жалоб. Конвенция ООН против коррупции (ст. 9) предусматривает создание эффективной национальной системы контроля, включая эффективную систему обжалования, для обеспечения юридических средств оспаривания и средств правовой защиты в случае несоблюдения установленных правил или процедур.

Механизм обжалования может использоваться для информирования и выявления фактов коррупции в системе государственных закупок, а также в качестве сдерживающей меры. Однако он также может использоваться недобросовестно в целях искусственного затягивания процесса или причинения ущерба победителям торгов. Поэтому данный механизм контроля должен быть хорошо сбалансированным для решения таких вопросов. Особенно важно обеспечить, чтобы контрольный орган, занимающийся рассмотрением жалоб, действовал объективно и был независимым от соответствующей организации-заказчика, а также предусмотреть надлежащие средства правовой защиты³⁹. Сравнительно необычную модель такого контрольного органа выбрали Грузия и Армения: там в его состав, помимо государственных должностных лиц, входят также представители гражданского общества. Такой подход заслуживает одобрения; непосредственное вовлечение гражданского общества в процедуры

закупок следует всячески поощрять. Обзор контрольных органов, действующих в странах СПД, дается в приведенной ниже таблице.

Таблица 4.3. Обзор систем обжалования в сфере государственных закупок в странах СПД

Механизм обжалования в системе государственных закупок	
Армения	Совет по рассмотрению жалоб, в состав которого входят представители государственных органов, местных общин, Центробанка и НПО, выразивших желание участвовать в работе Совета. Члены Совета должны знать законодательство о государственных закупках. Состав Совета определяется Министерством финансов. Срок полномочий членов Совета составляет 5 лет. Для рассмотрения каждой отдельной жалобы формируется специальная комиссия Совета в составе 3 человек. Решение комиссии является обязательным (и может включать аннулирование контракта на закупки), но может быть обжаловано в судебном порядке.
Азербайджан	Государственное агентство по закупкам, которое сочетает в себе функции контрольного, надзорного и регулирующего органов. Государственное агентство по закупкам было учреждено указом Президента в 1997 г. Оно входит в систему исполнительной власти, а его руководитель подотчетен Кабинету министров. Закон о государственных закупках не предусматривает доступа жалобщика к документам о закупках или его участие в устных слушаниях ¹ .
Грузия	В декабре 2010 г. при Агентстве государственных закупок (АГЗ; теперь этот орган называется Агентством по конкуренции и государственным закупкам) был учрежден Совет по разрешению споров в сфере государственных закупок. В состав этого Совета входят 6 человек: 3 члена Совета представляют АГЗ (Председатель АГЗ возглавляет Совет в силу занимаемой должности, и он же назначает двух других членов Совета от АГЗ), а 3 других являются представителями гражданского общества – их выбирает сам гражданский сектор. Например, в 2011 г. членами Совета были представители Ассоциации молодых юристов Грузии, Деловой ассоциации Грузии и Ассоциации импортеров и реализаторов нефтепродуктов Грузии. Решения Совета являются обязательными и могут включать пересмотр или отмену решения заказчика. Жалобу можно подать в электронном виде. Регламент деятельности Совета предусматривает гарантии справедливого рассмотрения жалоб. Решения Совета могут быть обжалованы в судебном порядке.
Казахстан	Специального органа, который занимался бы рассмотрением жалоб, нет.
Кыргызстан	Информация отсутствует.
Таджикистан	Нынешнее Агентство по государственным закупкам товаров, работ и услуг было учреждено в 2010 г. и подотчетно непосредственно Правительству (предшественник этого органа входил в структуру Минфина). Директор Агентства назначается Правительством. Жалобы сначала подаются в закупочную организацию и только в том случае, если жалобщик не удовлетворен ее решением, он имеет право обжаловать это решение в Агентстве или в арбитражном суде. Решения Агентства являются обязательными, но могут быть обжалованы в судебном порядке.
Украина	В соответствии с законом «Об осуществлении государственных закупок» 2010 г., органом обжалования является Антимонопольный комитет Украины. Антимонопольный комитет занимается, прежде всего, вопросами конкуренции; он упомянут в Конституции и является государственным органом со специальным статусом, поскольку не подчиняется Правительству. Председателя Антимонопольного комитета назначает и смещает с должности Президент по согласованию с Парламентом. Для рассмотрения жалоб, касающихся госзакупок, Антимонопольный комитет должен сформировать административную коллегия в составе трех государственных уполномоченных, которые являются членами Комитета. Жалобу можно подавать непосредственно в Антимонопольный комитет; предварительная подача жалобы в организацию, являющуюся заказчиком закупок, не обязательна. Решения административной коллегии являются обязательными и могут быть обжалованы в судебном порядке.
Узбекистан	В 2011 г. при Главном контрольно-ревизионном управлении Министерства финансов был создан отдел контроля за осуществлением государственных закупок.

1. См. EBRD Legal Diagnostic Report on Azerbaijan, июль 2012 г. (цитировался выше).

Источник: мониторинговые отчеты в рамках СПД; исследование, проведенное Секретариатом Сети ОЭСР.

Возможность обжалования должна распространяться на все основные решения, касающиеся закупок, включая метод их организации⁴⁰. По этой причине мониторинговый отчет по Грузии подверг критике ограничение, не допускающее обжалования решений организации-заказчика, касающихся выбора типа закупок⁴¹. Такие же ограничения действуют в Азербайджане, Казахстане и Кыргызстане. Кроме того, закон о государственных закупках должен гарантировать процедурные права, аналогичные правам на справедливый суд в судебном разбирательстве, включая право быть выслушанным, право на доступ к процедурам контроля и соответствующим документам, а также право на предоставление доказательств. Издержки на обжалование (например, размер пошлины за подачу жалобы) не должны быть настолько обременительными, чтобы отвлечь заявителя от подачи обоснованной жалобы.

Прозрачность государственных закупок

Важнейшим фактором для обеспечения добропорядочности и предотвращения коррупции в системе государственных закупок является ее прозрачность. В соответствии с разработанными ОЭСР Принципами повышения добропорядочности в сфере государственных закупок, правительства стран должны содействовать обеспечению прозрачности для потенциальных поставщиков и других заинтересованных сторон, включая надзорные органы, не только в отношении заключения договоров, но и применительно ко всему циклу организации закупок. Кроме того, правила, регулирующие процесс государственных закупок, должны предусматривать такую степень прозрачности, которая способствует борьбе с коррупцией, но не создает излишней бюрократической волокиты, обеспечивая тем самым эффективность системы госзакупок. Конвенция ООН против коррупции (ст. 9) призывает, среди прочего, к публичному распространению информации, касающейся закупочных процедур и контрактов, включая информацию о приглашениях к участию в торгах и надлежащую информацию о заключении контрактов.

Информация о закупках должна публиковаться инициативно и предоставляться по запросу. Эта информация должна охватывать все стадии закупочного цикла и включать в себя планы закупок, извещения о проведении конкурса, квалификационные требования и сведения о результатах конкурса. Максимальное раскрытие информации необходимо для эффективного контроля со стороны гражданского общества и обеспечения равных условий для всех поставщиков, конкурирующих за получение государственных контрактов.

В ходе проведения второго раунда мониторинга была отмечена общая для стран СПД тенденция к раскрытию большего объема информации, относящейся к государственным закупкам; были и примеры передового опыта. В Грузии, например, благодаря внедрению системы электронных закупок, обеспечен публичный доступ ко всей основной информации о государственных закупках (см. вставку ниже). Кыргызстан исключил из своего закона о государственных закупках ограничение по цене тендера для публичного опубликования информации о торгах. Организация-заказчик должна опубликовать информацию о результатах проведенных торгов в течение 5 дней после заключения контракта на закупки. Правда, обязательство о публикации этой информации в Интернете отсутствует. Новый закон Украины об осуществлении государственных закупок 2010 года предусматривает публикацию в Интернете важной информации о закупках, в том

числе объявлений о проведении конкурса и подробной информации о результатах закупок.

В национальном законодательстве и даже в некоторых международных стандартах говорится о необходимости сохранения конфиденциальности определенной информации, касающейся закупок. Действительно, иногда обеспечение конфиденциальности является правомерным интересом, который может оправдать ограничение доступа к такой информации: например, в целях обеспечения равных условий для всех потенциальных поставщиков и во избежание сговора между ними⁴². Но в этих случаях необходимо четко соблюдать баланс между указанными выше интересами и правом общества знать, каким образом осуществляется распределение и использование государственных средств, что подразумевает, в том числе, и доступ к информации о госзакупках. Решение вопроса о том, какую информацию следует, а какую не следует раскрывать, нельзя отдавать на усмотрение коммерческой организации; такое решение должны принимать органы государственной власти. Для этого им следует сопоставить возможный вред, который раскрытие соответствующей информации может нанести частным интересам, и общественную пользу от такого раскрытия: если общественные интересы перевешивают, то информацию нужно раскрывать. В любом случае, в законодательстве должно быть четко прописано, какие виды информации о закупках следует раскрывать вне зависимости от обстоятельств. Поэтому, например, Кыргызстану по итогам проведения второго раунда мониторинга было рекомендовано добиться надлежащей сбалансированности принципа конфиденциальности с необходимостью обеспечения публичного доступа к информации о госзакупках - в частности, обеспечить, чтобы любому лицу, обратившемуся с соответствующим запросом, была предоставлена конкурсная документация, протокол о проведении закупки и основная информация о закупках из единственного источника.

Таблица 4.4. Общественная доступность информации о государственных закупках в странах ОЭСР
(указано число стран из 34 стран-членов ОЭСР)

	Законы и правила	Общая информация для потенциальных участников торгов	Критерии отбора и оценки поставщиков	Присуждение контракта	Специальное руководство о порядке подачи заявок	Конкурсная документация	План закупок по ожидаемым конкурсам	Обоснование выбора победителя конкурса	Изменения в контракте на закупки	Сведения о расходовании средств на закупки
Всегда	34	26	21	21	19	18	17	13	11	6
По запросу	0	1	1	0	1	5	0	10	7	6
Иногда	0	7	11	13	13	10	14	7	10	5
Недоступно	0	0	1	0	1	1	3	4	6	17

Источник: OECD, "Government at a Glance 2011", OECD Publishing, Paris, 2011, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-54-en.

Электронные закупки

Электронные закупки являются еще одним инструментом, позволяющим существенно повысить прозрачность системы госзакупок и конкуренцию между поставщиками, а также обеспечить более действенный контроль за процедурами закупок. Практически все страны СПД приступили к созданию систем электронных закупок в том или ином масштабе или планируют это сделать. Грузия, например, полностью отказалась от бумажного документооборота в системе госзакупок, перейдя на электронный, что позволило ей добиться существенной экономии ресурсов и резко повысить прозрачность всей системы в целом (см. вставку ниже). Армения запустила систему электронных закупок в 2011 г., а в 2012 г. планировала перевести основные процедуры осуществления закупок в электронный формат (см. вставку выше). В Узбекистане в 2011 г. введено правило, согласно которому все государственные закупки на сумму в эквиваленте от 300 до 100 тыс. долларов США осуществляются только посредством реверсивного (обратного) аукциона, в соответствии с перечнем товаров, работ и услуг, определяемым правительством. Такие закупки организует Республиканская товарно-сырьевая биржа. Украина в июне 2012 г. приняла поправки к закону «Об осуществлении государственных закупок», вводящие процедуру обратного электронного аукциона.

Вставка 4.10. Введение системы электронных закупок в Грузии

В декабре 2010 г. в Грузии была введена единая система электронных закупок для всех типов контрактов, вне зависимости от их объема и характера. Это означает, что абсолютно все операции, связанные с закупками, были переведены в электронную среду, а «бумажные» конкурсы были упразднены как таковые. В докладе ЕС было признано, что в Европе нет другой такой системы государственных закупок, которая предусматривала бы столь широкое использование электронных аукционов.

Вся информация о закупках является открытой и доступной в режиме онлайн на едином правительственном веб-портале. Эта информация включает: годовые планы закупок, извещения о проведении конкурсов, конкурсная документация, заявки и документы для участия в торгах, решения конкурсных комиссий, контракты. Новая система обеспечивает возможность электронной оплаты взносов за участие в конкурсе или внесение электронной гарантии, подачу жалоб в электронном виде в Совет по разрешению споров, и т.д. Всё взаимодействие, касающееся закупок, было переведено в Интернет; лично явиться в закупочную организацию необходимо всего один раз: победителю конкурса для подписания контракта. С сентября 2011 г. система электронных закупок работает на двух языках (грузинский и английский).

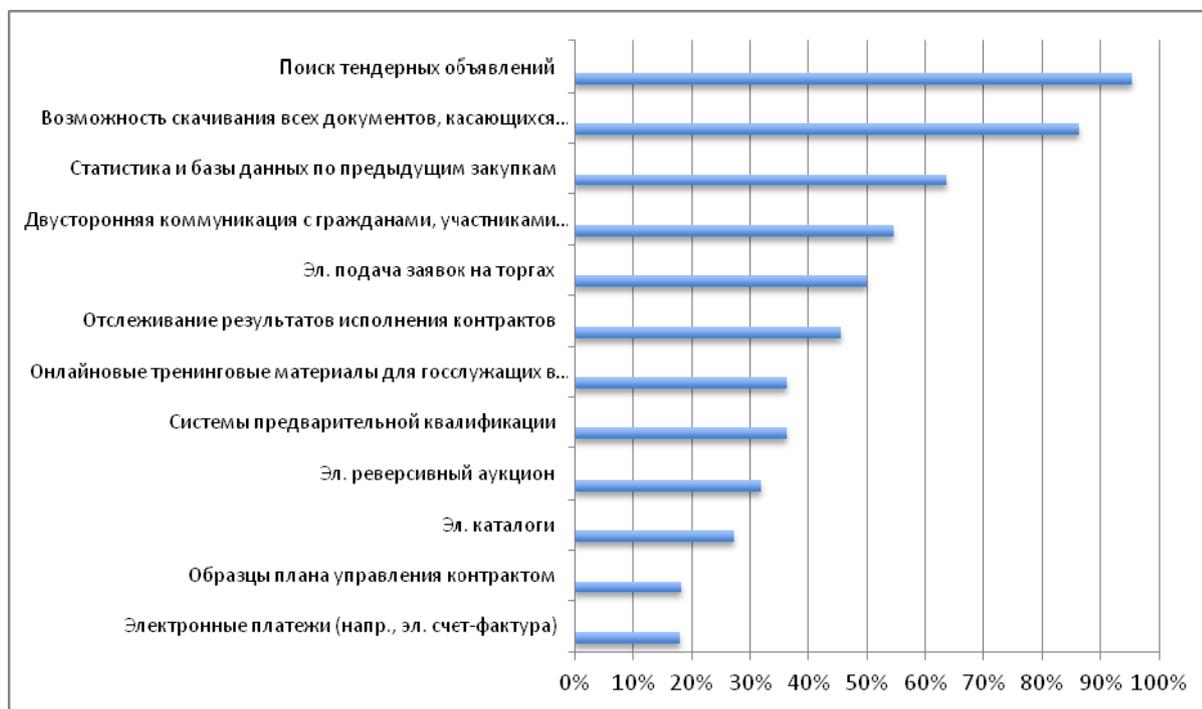
По сведениям Агентства государственных закупок, новая система обеспечила существенную экономию средств (порядка 15-20%, т.е. около 142 млн. долларов США по состоянию на март 2012 г.). В марте 2012 г. в системе электронных закупок было порядка 12,500 зарегистрированных пользователей. Резко увеличилось и количество конкурсов: с 2000 в 2008 г. до более чем 33000 в 2011 г.

В 2012 г. системе электронных закупок Грузии была присуждена Премия ООН в сфере публичной службы (UN Public Service Award).

Источник: презентации Агентства государственных закупок, <http://procurement.gov.ge>; отчеты Европейской Комиссии о реализации Европейской политики добрососедства, http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm; UN Public Administration Network, unpan1.un.org.

Веб-порталы все чаще используются для размещения информации о государственных закупках, но также они служат и в качестве платформ для осуществления самих процедур электронных закупок (см., например, <http://procurement.gov.ge> в Грузии, <http://www.armepps.am> в Армении⁴³). Использование единых веб-порталов электронных закупок (по сравнению с системой размещения соответствующей информации и инструментов на отдельных сайтах закупочных организаций), является полезным инструментом, позволяющим обеспечить простой доступ населения к информации о госзакупках и организовать эффективную систему электронных закупок. Такие веб-порталы, предоставляющие различные виды услуг, также широко распространены в странах ОЭСР (единые веб-порталы используются в 22 странах-членах ОЭСР) и в странах Сети (см. график ниже).

График 4.1. Наиболее распространенные виды услуг, предлагаемых на единых веб-порталах в странах ОЭСР (процент тех 22 стран-членов, в которых есть единые порталы электронных закупок)¹



1. Источник: OECD, "Government at a Glance 2011", OECD Publishing, Paris, 2011, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-54-en.

Источник: OECD, "Government at a Glance 2011", OECD Publishing, Paris, 2011, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-54-en.

Предотвращение конфликта интересов

Будучи сферой, чрезвычайно подверженной коррупции, государственные закупки требуют наличия сильных механизмов добропорядочности, в том числе управление конфликтами интересов. Правильным подходом является дополнение общих правил о конфликте интересов, содержащихся в антикоррупционном законодательстве, специальными требованиями, включаемыми в закон о государственных закупках. Например, в Законе Украины об осуществлении государственных закупок вводится понятие «связанные лица» и устанавливаются

определенные ограничения, предназначенные для того, чтобы избежать возможных конфликтов интересов у таких лиц. В частности, член административной коллегии Антимонопольного комитета (органа обжалования) не может принимать участие в рассмотрении жалобы, если он (она) является «связанным лицом» по отношению к подателю жалобы или к закупочной организации. В статье 17 этого закона понятие «связанные лица» используется также в целях предотвращения возможности сговора участников закупок: закон запрещает участие в процедуре закупки лицам, «связанным» с другими участниками процедуры закупки. Однако в отчете СПД о проведении мониторинга Украины этот новый подход был подвергнут критике, поскольку в законе не установлен действенный механизм предотвращения и выявления данного вида конфликта интересов: конкурсная документация не содержит требования о декларировании отсутствия конфликта интересов, а потенциальные конфликты интересов могут быть обнаружены только по именам бенефициарных собственников; члены конкурсных комиссий также не обязаны подписывать заявления об отсутствии у них конфликта интересов⁴⁴.

Новый закон Армении о закупках 2011 г. (статья 30) предусматривает, что после вскрытия конвертов с предложениями участников конкурса член комиссии, имеющий конфликт интересов, касающийся данной процедуры закупок, должен отказаться от участия в этой процедуре; в противном случае председатель конкурсной комиссии выводит этого члена комиссии из ее состава. При наличии конфликта интересов у самого председателя конкурсной комиссии его должен заменить на этой должности другой член комиссии. Члены комиссии подписывают заявление об отсутствии у них конфликта интересов. Аналогичные положения действуют и в отношении членов органа обжалования.

По законодательству Узбекистана, член конкурсной комиссии обязан взять самоотвод, если участник процедуры закупок является его близким родственником (если участник является физическим лицом либо собственником юридического лица или членом его высшего исполнительного руководства) или если член конкурсной комиссии в течение определенного периода времени являлся наемным служащим участника процедуры закупок. Прежде чем приступить к процедуре оценки заявок и принятия решения, члены конкурсной комиссии должны подписать заявление об отсутствии у них конфликта интересов. Такие же заявления должны подписывать и эксперты, приглашенные комиссией для оказания помощи в изучении технических условий и оценки тендерных предложений⁴⁵.

Запрет на участие

Эффективным механизмом сдерживания коррупции является временное или постоянное отстранение от участия в процедурах государственных закупок лиц и организаций, которые привлекались к ответственности за совершение связанных с коррупцией правонарушений. В 2009 г. Совет ОЭСР рекомендовал внести в законодательства стран ОЭСР положения, разрешающие органам государственной власти отстранять от участия в конкурсах на государственные закупки и получение иных государственных преференций, включая контракты на государственные закупки и контракты, финансируемые по линии официальной помощи развитию, предприятия, в отношении которых было установлено, что они участвовали в подкупе иностранных должностных лиц⁴⁶. Такая дисквалификация от участия в процедурах государственных закупок как возможная санкция за коррупционные правонарушения юридических лиц является хорошей практикой.

В ходе второго раунда мониторинга было отмечено, что ни в одной из стран СПД нет действенных административных или иных санкций в форме отстранения от участия в закупках. В Грузии введен реестр «ненадежных лиц, претендентов и поставщиков, участвующих в закупках», но в него включаются компании, которые не выполнили своих обязательств по контрактам надлежащим образом⁴⁷. Подобный «черный список» существует и в Узбекистане, но он не предусматривает запрета на участие в торгах в качестве санкции⁴⁸.

Вставка 4.11. Отстранение от участия в государственных закупках в ЕС

Директива 2004/18/ЕС Европейского Парламента и Совета от 31 марта 2004 г. о координации процедур присуждения государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг

“Статья 45

Личные обстоятельства кандидата или участника тендера

1. Любой кандидат или участник тендера, о котором организации-заказчику известно, что он вступившим в законную силу решением суда был признан виновным в совершении одного или нескольких преступлений, указанных ниже, должен быть исключен из участия в процедурах заключения государственных контрактов:

(a) участие в преступной организации, в соответствии с определением, содержащимся в статье 2(1) Council Joint Action 98/733/ЈНА;

(b) коррупционные преступления, в соответствии с определением, содержащимся в статье 3 Акта Совета от 26 мая 1997 г. и в статье 3(1) Council Joint Action 98/742/ЈНА, соответственно;

(c) мошенничество, в значении статьи 1 Конвенции, касающейся защиты финансовых интересов Европейских Сообществ;

(d) отмывание денег, в соответствии с определением, содержащимся в статье 1 Директивы 91/308/ЕЕС Совета ЕЭС от 10 июня 1991 г. о предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания денег. [...]”

Выводы и рекомендации

Государственные закупки являются одной из тех сфер, где странами Стамбульского плана действий был начат ряд содержательных реформ, направленных, в частности, на повышение прозрачности и добропорядочности соответствующих процедур. Армения и Грузия достигли значительного прогресса в создании систем электронных закупок, благодаря которым существенно повышается подотчетность системы государственных закупок и снижается ее подверженность коррупционным рискам. Усилия в этом направлении предпринимают и другие страны СПД. Вместе с тем, из-за недостаточного потенциала и нехватки ресурсов в организациях, занимающихся государственными закупками, плохой статистики преследования коррупции в секторе государственных закупок и отсутствия необходимых механизмов добропорядочности либо их неэффективности (в особенности это касается урегулирования конфликта интересов) государственные закупки по-прежнему остаются одной из наиболее коррумпированных сфер государственного управления.

Рекомендации:

- Ограничить количество исключений из закона о государственных закупках (касающихся выведения определенных видов предприятий и секторов экономики из-под действия этого закона), свести к минимуму практику использования закупок из единственного источника и устранить другие правила, сдерживающие конкуренцию (например, необоснованные преференции местным поставщикам).
- Обеспечить предотвращение конфликта интересов при осуществлении процедур государственных закупок, в том числе путем: (а) разделения функций разработки политики, рассмотрения жалоб и надзора в сфере государственных закупок; (б) введения специальных правил урегулирования конфликта интересов у государственных должностных лиц и других лиц, принимающих участие в процедурах государственных закупок, в том числе посредством декларирования ими своих интересов.
- Усилить механизмы контроля, обеспечив надлежащую степень независимости соответствующих органов, прозрачность осуществляемых ими процедур и гарантии справедливого рассмотрения жалоб.
- Обеспечить достаточные ресурсы для надлежащего исполнения законодательства о государственных закупках организациями-заказчиками и органами по надзору и рассмотрению жалоб; организовать обучение должностных лиц, занимающихся государственными закупками, по вопросам добропорядочности.
- Обеспечить дальнейшее повышение прозрачности системы государственных закупок путем инициативной публикации всей основной информации, касающейся закупок, в том числе сведений о результатах закупок. Создать единый правительственный веб-портал для раскрытия информации о закупках и системы электронных закупок.
- Содействовать и обеспечить возможность непосредственного участия гражданского общества в процедурах государственных закупок как важного механизма надзора и подотчетности.
- Ввести действенные санкции, предусматривающие отстранение от участия в государственных закупках физических и юридических лиц, которые когда-либо были вовлечены в связанные с коррупцией правонарушения (вне зависимости от того, были ли такие правонарушения связаны со сферой государственных закупок); составлять списки таких лиц и предавать их гласности.

Доступ к информации

Законы о доступе к информации

Доступ к информации является важным инструментом для обеспечения подотчетности власти и контроля за коррупцией, делая более трудным сокрытие коррупционных действий. Обеспечение эффективного доступа общественности к государственной информации должно быть частью механизма по предотвращению коррупции. Конвенция ООН против коррупции (ст. 13) упоминает его в качестве одной из мер, необходимых для укрепления участия гражданского общества в предотвращении и борьбе с коррупцией. Конвенция также призывает принять меры для улучшения прозрачности в публичной администрации, в том числе в части организации, функционирования и процесса принятия решений (ст. 10).

Страны, которые в 2003 году одобрили Стамбульский антикоррупционный план действий ОЭСР, обязались обеспечить доступ общественности к информации, в частности информации о коррупции, посредством разработки и реализации:

- требований к предоставлению публичной информации, включающей сообщения об усилиях правительств по обеспечению законности, честности, гражданского контроля и предотвращения коррупции в их деятельности, а также результаты конкретных дел, материалов и других сообщений о коррупции;
- мер, которые бы гарантировали, что широкая общественность и СМИ имеют право свободно запрашивать и получать необходимую информацию о предотвращении и применении правоохранительных мер [в отношении коррупции];
- информационных систем и баз данных, касающихся коррупции, факторов и обстоятельств, которые способствуют ее проявлению, а также мер, предусмотренных в правительственных и иных государственных программах / планах по предупреждению коррупции, таким образом, чтобы такая информация была доступна для общественности, неправительственных организаций и других институтов гражданского общества.

Итоговый отчет после первого раунда мониторинга СПД отметил, что хотя все страны региона имели правовые положения о доступе общественности к информации, граждане и НПО сталкивались с многочисленными трудностями в их применении. Второй раунд мониторинга осуществил более детальное изучение правовых положений в странах СПД и подчеркнул их недостатки, при этом также уделив внимание проблемам правоприменения в этой сфере.

Страны Стамбульского плана действий используют различные механизмы для обеспечения доступа к публичной информации. В то время как большинство этих государств имеют специальный закон о свободе информации (некоторые из них имеют даже по два таких закона), которые формально можно оценить как качественные (см. таблицу), их практическая реализация, как правило, является слабой.⁴⁹ Эффективная реализация законов о доступе к конкретной информации часто подрывается законодательством о государственной и служебной тайне, которое устанавливает отдельный режим для засекречивания информации, не подпадающей под общие положения о доступе к информации.

Например, в Кыргызстане, в Конституции которого есть прогрессивное положение о праве на доступ к информации, закон не распространяется на

информацию, «доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством Кыргызской Республики». Это значительно подрывает эффективность всего закона, который должен устанавливать основные нормы, касающиеся доступа к информации, и, в частности, устанавливать основания для исключений, и должен преобладать над другими законами, которые регулируют определенные виды конфиденциальной информации, такой как государственная тайна. Ссылка на «законодательство» также является проблематичной, потому что оно включает в себя подзаконные акты. Закон, следовательно, позволяет делать исключения из общего правового режима путем принятия подзаконных актов и, следовательно, делает положения Закона пустыми⁵⁰.

Таблица 4.5. Законы о доступе к информации в странах Стамбульского плана действий

	Название закона(-ов)	Год	Место в Глобальном рейтинге права на информацию ¹
Украина	О доступе к публичной информации	2011	8
Азербайджан	О праве на получение информации	2005	11
Кыргызстан	О гарантиях и свободе доступа к информации	1997	21
	О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления	2006	
Грузия	Административный кодекс, Глава 3 "Свобода информации"	1999	30
Армения	О свободе информации	2003	34
Узбекистан	Закон о гарантиях и свободе доступа к информации	1997	80
	О принципах и гарантиях свободы информации	2002	
Таджикистан	Закон о праве на доступ к информации	2008	90
Казахстан ²	О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц	2007	<i>Не включен в рейтинг</i>

1. Глобальный рейтинг составлен в марте 2012 года (и обновлен в сентябре 2012 г.), проведена оценка законов в 93 странах - оценка нормативно-правовой базы по обеспечению права на информацию; рейтинг не дает оценки качества ее исполнения. См. www.rti-rating.org/country_data.php.
2. В Казахстане продолжается работа по разработке специального закона о доступе к публичной информации, версии которого были в целом положительно оценены международными экспертами. См. подробный анализ в Отчете о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 104, www.oecd.org.

Источник: мониторинговые отчеты в рамках СПД; исследование Секретариата Сети ОЭСР.

Сфера действия закона

В соответствии с международными стандартами, требование о предоставлении доступа к информации должно распространяться на все ветви и уровни государственной власти (в том числе законодательную и судебную) и местного самоуправления, а также государственные корпорации и частные организации в той мере, в которой они исполняют публичные функции (например, коллегия адвокатов или докторский совет, которые наделены функцией публичного регулирования профессии; частная компания по предоставлению жилищно-коммунальных услуг) либо получают государственное финансирование (например, политическая партия, получающая государственное финансирование; компания, реализующая государственный контракт; музей или архив, получающие государственные субсидии).

Соответствующие законы в странах-участницах Стамбульского плана действий охватывают государственные органы и органы местного самоуправления. Однако другие государственные учреждения и субъекты частного сектора охвачены в большей или меньшей степени. В Армении «распорядители информации», подпадающие под требование о доступе к информации, включают организации, финансируемые из бюджета, а также «организации общественного значения», а именно частные организации, которые имеют монопольное или доминирующее положение на рынке, работающие в области здравоохранения, спорта, образования, культуры, социального обеспечения, транспорта и связи, а также частные организации, работающие в области коммунальных услуг.

В Азербайджане закон распространяется на юридических лиц, реализующих публичные функции, а также частных юридических и физических лиц, занятых в сферах образования, здравоохранения, культуры и социальной сферы на основе правовых актов или договора (в отношении информации, созданной или полученной в результате осуществления общественных обязанностей или услуг в указанных сферах); юридических лиц с доминирующим положением, а также имеющих специальные или исключительные права на товарных рынках или естественные монополии – касательно информации о предоставляемых услугах (товарах) и цене на них; некоммерческих организаций, полностью либо частично находящихся в государственной собственности или подчиненных государству; внебюджетных фондов, а также торговых ассоциаций, где государство является членом или участником – касательно информации об использовании средств государственного бюджета или государственной собственности. В Грузии сюда относятся субъекты частного и публичного права, если они получают финансирование из государственного бюджета. В Казахстане частные компании, которые получили договора о государственных закупках, подпадают под закон о доступе к информации в связи с информацией об услугах (работах, товарах), закупаемых государством.

Наиболее обширный список юридических лиц, которые обязаны предоставлять информацию по запросу, содержится в законе Украины. В дополнение ко всем государственным органам и органам местного самоуправления, это юридические лица, которые получают финансирование из государственного или местного бюджета; юридические лица, которым были делегированы государственные функции; естественные монополии; компании с доминирующей долей рынка или компании с исключительными или особыми правами. Данный закон также распространяется на любого хозяйствующего субъекта, если соответствующая информация представляет общественный интерес. Последняя включает в себя широкий круг вопросов, в частности, о состоянии окружающей среды, качестве пищевых продуктов и товаров для дома, катастрофах, чрезвычайных ситуациях, нарушениях прав человека и т.д.

Проверка на общественный интерес

Отказ в доступе к информации должен быть основан на узком перечне охраняемых законом интересов и должен сбалансировать потенциальный ущерб, который может быть нанесен таким интересам при раскрытии информации, и общественный интерес в получении доступа. Ограничения на доступ к информации должны быть необходимы в демократическом государстве и должны быть соразмерными защищаемым интересам. Поэтому в каждом случае, когда государственный орган стремится отказать в доступе, он должен в каждом

конкретном случае обосновать такое ограничение путем применения такого «теста на баланс интересов»: 1) ограничение в доступе относится к защите законных интересов, указанных в законе; 2) раскрытие информации может привести к реальному существенному вреду этим интересам и 3) вред, причиняемый интересам, является большим, чем общественный интерес в получении доступа к информации.

Такой подход к ограничению доступа вытекает из основополагающего принципа максимальной открытости, который означает, что вся информация, находящаяся в распоряжении государственных органов и других субъектов, презюмируется открытой и должна предоставляться по запросу, если только не будет доказано, что такое раскрытие причинит существенный вред охраняемым интересам (например, национальной безопасности или защите частной жизни) и не существует преобладающего общественного интереса. Это считается передовой практикой и поддерживается различными международными документами, например, Конвенцией Совета Европы о доступе к официальным документам⁵¹.

Из стран-участниц Стамбульского плана действий только Украина в своем Законе о доступе к публичной информации (ст. 6) предусматривает специальное требование о применении трехсоставляющей проверки на баланс интересов в каждом конкретном случае ограничения доступа к информации. Ограничение доступа разрешено в соответствии с законом, если выполнены следующие условия: 1) ограничение соответствует интересам национальной безопасности, территориальной целостности, общественного порядка, охраны здоровья населения, защиты репутации и прав других лиц, предотвращению разглашения информации, полученной конфиденциально, либо для поддержки авторитета и беспристрастности правосудия; 2) раскрытие информации может нанести существенный ущерб этим интересам; 3) этот ущерб перевешивает общественный интерес в доступе к информации.

Аналогичные положения существуют в некоторых других странах Сети ОЭСР. Например, в Болгарии определенные виды ограниченной в доступе информации (но не государственная или служебная тайна) должны быть предоставлены по запросу, если есть преобладающий общественный интерес. Последнее имеет место, когда информация: а) дает возможность гражданам формировать свое собственное мнение и принимать участие в текущих дискуссиях; б) улучшает / способствует прозрачности и подотчетности государственных органов в отношении принимаемых ими решений; в) гарантирует законное выполнение юридических обязанностей государственных органов; г) разоблачает коррупцию и злоупотребление властью, неэффективное управление государственной или муниципальной собственностью, или другие неправомерные действия (бездействие) административных органов или должностных лиц, из-за которых страдают государственные или общественные интересы, права или законные интересы других лиц; д) опровергает распространенные недостоверные сведения, которые касаются значимых общественных интересов; е) связана со сторонами, субподрядчиками, предметом, ценой, правами и обязанностями, условиями, сроками и санкциями, указанными в договорах о государственных закупках⁵². В Сербии право доступа может, при исключительных обстоятельствах, подлежать ограничению в той мере, в которой это необходимо в демократическом обществе для предотвращения серьезного нарушения преобладающих интересов, основанных на Конституции или законе⁵³.

Обработка запросов о предоставлении информации

Основной формой доступа к информации является запрос о предоставлении необходимой информации, который подается владельцу информации. Проситель не должен быть обязан указывать на причины или какое-либо объяснения того, почему он нуждается в определенной информации. Право на доступ не должно быть обусловлено наличием обоснованного интереса в получении информации⁵⁴.

Так как право на доступ касается информации, которая уже существует, то время для ответа, как правило, должно быть очень коротким. Обращения о создании новой информации (например, провести анализ или разъяснить закон) или определенных действиях (например, для признания права, реагирования на жалобу) должны рассматриваться в рамках отдельных административных процедур и могут потребовать больше времени для обработки.

Сроки, установленные законами для ответа на запрос о доступе к информации в странах Стамбульского плана действий, приведены ниже в таблице. Когда существует возможность продления (например, в связи с просьбой в отношении значительного количества документов или в связи с необходимостью поиска в большой массе документов), запрашивающий должен быть уведомлен в течение основного периода времени для ответа на запрос, что время для обработки запроса было продлено.

Таблица 4.6. Период времени для обработки запросов о предоставлении информации в странах СПД

Страна	Основной срок для обработки запроса	Возможность продления
Армения	5 рабочих дней	До 30 дней в общем ("Если необходима дополнительная работа для предоставления необходимой информации")
Азербайджан	7 рабочих дней	Дополнительные 7 рабочих дней ("если владелец информации ... нуждается в дополнительном времени для подготовки информации, или если есть необходимость уточнить суть запроса либо в исследовании множества документов для выяснения информации")
Грузия	Немедленно	До 10 рабочих дней, если информация: а) находится в другом территориальном подразделении или публичном учреждении; или б) требует консультаций в случаях, указанных в п. «а»; или в) если есть необходимость собрать и обработать информацию, полученную из различных несвязанных документов и объем информации является большим.
Казахстан	15 календарных дней и 30 календарных дней (когда требуется получить информацию от других субъектов)	Дополнительно до 30 календарных дней
Кыргызстан	14 календарных дней	До 14 календарных дней
Таджикистан	30 календарных дней	Дополнительно до 15 календарных дней
Украина	5 рабочих дней	20 рабочих дней («если запрос касается предоставления большого объема информации или требует поиска в значительном массиве информации»)
Узбекистан	30 календарных дней	До 2 месяцев в общем

Источник: мониторинговые отчеты в рамках СПД; исследование Секретариата Сети ОЭСР.

Механизм обжалования

Может существовать несколько механизмов для подачи жалоб (апелляций), когда речь идет о предполагаемом нарушении права на информацию: жалоба в сам орган власти, который отказал в доступе, обжалование перед вышестоящими административными органами, апелляция в суд, обращение к омбудсмену и жалобы на имя специального информационного уполномоченного (комиссии).

В дополнение к судебным и общим административным средствам защиты должны существовать независимые механизмы рассмотрения жалоб в виде информационного уполномоченного (комиссии) или другого аналогичного органа. Его задача также должна включать мониторинг и надзор за соблюдением положений о доступе к информации. Такие учреждения также играют важную роль в повышении осведомленности и просвещения государственных служащих. В ответ на жалобы такие органы должны быть уполномочены выдавать обязательные требования и налагать штрафы или другие санкции за несоблюдение закона.

Существует несколько моделей таких институций. В некоторых странах этот мандат был передан Омбудсмену (все страны Стамбульского плана действий, а также Босния и Герцеговина, Хорватия, Дания, Норвегия, Польша, Испания, Швеция). Специальная комиссия (или уполномоченный) существует в Бельгии, Франции, Италии (Комиссия по доступу к административным документам), Ирландии (офис Комиссара по вопросам информации), Македонии (Комиссия по защите права на свободный доступ к публичной информации). Несколько стран объединили этот орган с органами по защите персональных данных (например, Эстония, Германия, Венгрия, Латвия, Мальта, Сербия, Словения, Швейцария и Великобритания).

Специальная служба информационного уполномоченного (даже если она объединена с органом по защите персональных данных), как правило, лучше всего подходит для осуществления эффективного и независимого контроля над доступом к публичной информации. Институция обычного омбудсмена может не иметь необходимых ресурсов и уделять необходимое внимание этому вопросу, так как он имеет дело с целым рядом нарушений прав человека. Именно поэтому мониторинг в рамках Стамбульского плана действий последовательно рекомендует странам создать отдельный независимый орган по рассмотрению жалоб.

В отчете по Армении в рамках мониторинга Стамбульского плана действий отмечено, что не существует специального механизма для административного обжалования к уполномоченному по свободе информации или в аналогичный орган. Такой орган, в соответствии с международными стандартами, должен иметь определенный уровень независимости от исполнительной власти, обладать полномочиями рассматривать жалобы и выдавать предписания органам власти в случае нарушений, а также подготавливать ежегодные доклады о свободе информации. Это является важным институтом для мониторинга ситуации с доступом к информации и активного реагирования в случае нарушений.⁵⁵

По итогам мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий было указано, что не существует государственного органа, который имел бы полномочия систематически контролировать выполнение закона о доступе к информации (например, проводить выборочные проверки на представление информации в установленные сроки, рассмотрение жалоб). Служба Общественного защитника пока что не имеет надлежащих ресурсов для выполнения этой роли. Было

рекомендовано, чтобы полномочия Службы Общественного защитника были усилены в этом отношении или чтобы была создана независимая комиссия по информации (уполномоченный). Он должен иметь полномочия для получения объяснений и дополнительной информации от государственных органов для рассмотрения и принятия решений по жалобе, выдавать обязательные для таких органов предписания, касающиеся раскрытия информации, или обращаться в суд от имени заявителя, применять санкции к должностным лицам⁵⁶.

В Азербайджане Закон о доступе к информации первоначально предусматривал специализированного уполномоченного по информационным вопросам (информационного омбудсмана). Однако позже эта роль была возложена на общего Уполномоченного по правам человека⁵⁷.

Обнародование информации в инициативном порядке

Для обеспечения прозрачности своей деятельности, органы государственной власти должны по собственной инициативе публиковать разнообразную информацию, не дожидаясь поступления запросов на такую информацию. Это могло бы способствовать сокращению количества запросов о предоставлении информации, предвосхищая их. Законодательство часто требует инициативной публикации, которая включает в себя такие виды ключевой информации о деятельности государственных органов, как структуру и контактную информацию организации, годовые отчеты и сметы, а также информацию о том, как общественность может влиять на принятие решений или вносить свой вклад в их принятие, какие существуют государственные услуги, информацию о процедурах доступа к информации и контактную информацию должностных лиц, решения, принятые данным органом и проекты решений, информацию о государственных закупках, раскрытии активов и декларации государственных должностных лиц о конфликтах интересов. Многие из недавних национальных законов о доступе к информации предусматривают обязательную публикацию и регулярное обновление различной информации на интернет сайтах государственных органов.

В ряде стран-участниц Стамбульского плана действий законы о доступе к информации предусматривают инициативную публикацию информации по ряду категорий: Армения (по 13 категориям, включая перечень информации, имеющейся в государственном органе), Азербайджан (по 34 категориям, включая информацию об должностных окладах, правилах выплаты заработной платы, политике премирования и предоставления особых льгот, действующих в органах государственной власти и муниципалитетах), Кыргызстан (по 36 категориям), Украина (по 18 категориям, в том числе о системе регистрации документов в государственном органе)⁵⁸.

Клевета

Законодательные положения об оскорблении и клевете направлены на защиту репутации человека, что в принципе является одним из законных интересов, который может оправдать ограничение свободы выражения взглядов. Тем не менее, в положениях законов, предусматривающих защиту репутации, должен быть закреплен правильный баланс между защитой репутации и неограничением свободы слова и обоснованной критики. Такие положения не должны ограничивать свободу выражения взглядов более, чем это является «необходимым в демократическом обществе».

Строгие законы о клевете препятствуют обсуждению и контролю за деятельностью государственных учреждений путем запрета критики главы государства, других государственных органов и символов через повышенные санкции, когда клеветнические заявления касаются публичных должностных лиц либо органов государственной власти. Государственные должностные лица и политики часто злоупотребляют законами о клевете, используя их для защиты себя от критики либо от раскрытия неловких, но правдивых фактов. Драконовские законы о клевете и их применение поощряют самоцензуру среди средств массовой информации и отдельных лиц.

Как отмечается в одном из отчетов в рамках Стамбульского плана действий, сам факт существования уголовной ответственности за клевету, оскорбление и другие подобные действия имеет сдерживающий эффект на свободу слова и деятельность средств массовой информации, приводит к самоцензуре и препятствует деятельности расследовательской журналистики по разоблачению коррупции. Кроме того, практическое применение санкций, связанных с ограничением свободы или лишением свободы, еще более усугубляет эту проблему и является неприемлемым в демократическом государстве. Более жесткие санкции за клевету и оскорбление государственных чиновников также не соответствуют международным стандартам, согласно которым, наоборот, такие лица могут быть подвергнуты более высокому уровню критики. Эти положения очень важны для борьбы с коррупцией, так как они значительно подавляют социальную активность, направленную на выявление и раскрытие информации о незаконных действиях⁵⁹. Журналисты и разоблачители, играющие важную роль в раскрытии коррупции, не должны быть запуганы возможными санкциями за клевету⁶⁰.

В ходе мониторинга стран Стамбульского плана действий было отмечено, что существование уголовных законов о диффамации и их применение на практике является серьезным препятствием для свободной деятельности средств массовой информации, которые в таких условиях не могут должным образом осуществлять свои контрольные функции. По итогам мониторинга Стамбульского плана действий, настоятельно рекомендовано отменить общую уголовную ответственность за клевету и оскорбление, а также специальные составы преступлений, связанные с оскорблением чести и достоинства президента, членов парламента и других должностных лиц, а также регулировать эти отношения лишь в рамках гражданского права.

В Кыргызстане в соответствии с Законом о гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики, в случае распространения сведений, порочащих честь и достоинство Президента, Генерального прокурор обязан, если другие меры прокурорского реагирования не принесли необходимых результатов, обратиться в суд от имени Президента за защитой его чести и достоинства. Отчета по мониторингу в рамках Стамбульского плана действий сделал вывод, что выступление Генерального прокурора в качестве личного адвоката президента не вписывается в демократические стандарты. Честь и достоинство Президента должны защищаться в гражданском суде в соответствии с общим законным порядком и без каких-либо привилегий. Существование такого положения, даже если оно не претворяется активно в жизнь, имеет сдерживающий эффект и негативно влияет на свободу слова и журналистских расследований⁶¹.

Несколько стран Стамбульского плана действий осуществили важные реформы в этой области. Украина декриминализовала диффамацию в 2001 году, а в 2003 году были внесены изменения в законодательство, направленные на ограничение чрезмерных денежных требований к средствам массовой информации в порядке гражданского судопроизводства, разграничение фактов и мнений и освобождение от ответственности оценочных суждений, создание защиты разумной публикации (освобождение от ответственности за распространение ложной информации, если суд решит, что журналист действовал добросовестно и проверил информацию), и т.д. Грузия декриминализовала диффамацию в 2004 году.

Кыргызстан стал первой страной в Средней Азии, которая отменила уголовную ответственность за клевету в июне 2011 года (уголовная ответственность за оскорбление все еще остается). Кроме того, новая Конституция Кыргызстана (ст. 33) предусматривает, что никто не может быть подвергнут уголовному преследованию за распространение информации, порочащей или унижающей честь и достоинство личности. В мае 2010 года Армения декриминализовала общий составы преступлений оскорбления и оскорбления государственных должностных лиц (специальные составы преступления в виде клеветы на судью, прокурора, следователя или судебного исполнителя все еще остаются в Уголовном кодексе).

Другие страны Сети также недавно решили отменить уголовное законодательство о диффамации, например, Македония (ноябрь 2012 г.) Румыния (2009 г.), Сербия (2011 г.) и Черногория (2011 г.).

Проблемой являются даже гражданские иски с требованием компенсации морального ущерба, поданные против журналистов и средств массовой информации и соответствующие судебные решения о присуждении компенсации в размере существенных денежных сумм. Они оказывают неблагоприятное воздействие на свободу средств массовой информации и их способность информировать общество о коррупции, способствуя тем самым её предотвращению и выявлению. Непомерные финансовые санкции приводят к неплатежеспособности и закрытию независимых изданий. В связи с этим мониторинг Стамбульского плана действий рекомендовал пересмотреть соответствующее законодательство, в частности, рассмотреть возможность установления в таких случаях судебных сборов пропорционально сумме иска, ввести для таких исков короткий срок исковой давности, освободить от ответственности выражение оценочных суждений, а также проводить информационно-просветительскую работу в судах⁶².

Выводы и рекомендации

Во всех странах Стамбульского плана действий существуют законодательные рамки, которое предоставляет возможность для доступа к информации, находящейся в распоряжении органов публичной власти. Их объем и эффективность различаются от страны к стране. Большинство законов, однако, не соответствуют международным стандартам в нескольких важных аспектах (сфера действия, ограничения, процедуры доступа, рассмотрение жалоб и т.д.) и должны быть реформированы, чтобы сделать доступ к информации реализуемым правом. Прозрачность публичной администрации является мощным орудием для предотвращения коррупции, и законы о доступе к информации должны быть сформулированы таким образом, чтобы достигать этого путем инициативного раскрытия широкого перечня информации и быстрой обработки информационных

запросов. Как и в других сферах, реализация законов на практике остается значительной проблемой в регионе.

В ряде стран СПД все еще сохраняются положения об уголовной ответственности за клевету и оскорбление, которые имеют негативное влияние на свободу информации. В то же время, несколько стран полностью (Грузия, Украина) или частично (Армения, Кыргызстан) декриминализировали такие преступления.

Рекомендации:

- Изменить законодательные положения о доступе к информации для приведения их в соответствие с международными стандартами и передовой практикой. В частности, пересмотреть законы о государственной и служебной тайне для согласования их с основным законом о доступе к информации и обеспечить, чтобы эти законы не использовались для необоснованного исключения информации из сферы общественного доступа.
- Установить однозначно в законе в качестве основополагающего принципа презумпцию открытости всей информации органов власти, которая может быть ограничена в доступе исключительно для защиты правомерных интересов, когда возможный значительный вред таким интересам перевешивает право общественности знать эту информацию. Определенные виды информации, например, о бюджетных доходах и расходах, распоряжении государственной и муниципальной собственностью и ресурсами, должны быть определены как такие, что составляют высокий общественный интерес, и, соответственно, их должно быть еще тяжелее ограничить в доступе.
- Законы должны предусматривать четкие правила того, как право на доступ к информации может быть сбалансировано с правом на приватность, и исключать определенную информацию из под защиты последнего, например, должен быть гарантирован доступ к информации об имуществе и доходах публичных служащих. Также для общественного контроля должны быть открыты реестры публичной информации, особенно содержащие информацию о собственности, поскольку это значительно усложняет утаивание незаконных доходов.
- Усилить требования инициативного раскрытия информации о принятии решений, функционировании и организации органов публичной власти. Особо строгие правила должны быть предусмотрены для обнародования проектов решений (например, граничные сроки), особенно касательно прав и свобод человека, распоряжения государственной и муниципальной собственностью и бюджетами т.д.
- Предоставление информации общественности должно рассматриваться как важная функция государственных органов и органов местного самоуправления и поэтому должно обеспечиваться необходимыми финансовыми, материальными и человеческими ресурсами, в том числе путем введения ответственных за предоставление информации должностных лиц (подразделений) в таких органах.
- Установить независимый механизм контроля с адекватными полномочиями, которые должны включать право применения санкций и принятие обязательных решений касательно доступа к информации.
- Декриминализировать все составы преступлений клеветы и оскорбления как такие, которые имеют сильный сдерживающий эффект на свободу средств

массовой информации и особенно расследовательскую журналистику. Гражданский суд должен быть единственным правильным правовым форумом для возмещения вреда, нанесенного чьей-либо чести и достоинству. Тем не менее гражданское законодательство также должно содержать соответствующие ограничения, чтобы не подавлять свободу информации необоснованными исками, например, путем установления судебного сбора, пропорционального сумме предъявляемых требований, введения непродолжительного срока исковой давности для таких исков, путем освобождения от ответственности за распространение оценочных суждений, установления наличия злого умысла со стороны порочащей стороны в качестве условия для удовлетворения требований пострадавшего.

Коррупция в политической сфере

Коррупция в политической жизни является серьезной проблемой не только для стран с переходной экономикой, но и стабильных демократий. Она отличается от административной (мелкой) коррупции вовлечением в нее участников политического процесса, более высоким уровнем неправомερных преимуществ и более широкими возможностями для коррупционного влияния, нанесением большего вреда правовой и политической системе, и т.д. Коррупция в политической сфере также требует других инструментов для ее решения. Это касается, главным образом, политических партий, политических государственных служащих и соответствующих учреждений.

Финансирование политических партий и предвыборных кампаний

Одним из основных средств коррумпирования политики является ненадлежащее влияние на деятельность политических партий и их представителей, которые представляют собой главных действующих лиц в любой системе управления, построенной по демократической модели. Именно поэтому основное внимание международных стандартов и соответствующих механизмов контроля направлено на финансирование партий и избирательных кампаний. Их цель состоит в поощрении честной политической конкуренции, ограничении влияния бизнеса и состоятельных людей на политиков, а через них и на процесс принятия решений, повышении ответственности политических партий перед избирателями.

Конвенция ООН против коррупции (пункт 3 статьи 7) призывает государства-участники рассмотреть возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и финансировании политических партий. Корпус стандартов в этой области был разработан Советом Европы, в частности, в Рекомендации Комитета Министров Rec (2003) 4 по общим правилам против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний⁶³.

Поскольку эта тема ранее не была охвачена мониторингом Стамбульского плана действий комплексным образом⁶⁴, то во время второго раунда мониторинг Стамбульского плана действий дал оценку существующим системам, а также предоставил рекомендации. В связи с этим мониторинг столкнулся с проблемой различной правовой и политической среды, объясняемой различными политическими системами в странах Стамбульского плана действий. В отчете по Казахстану отмечается, что доминирование одной политической силы приводит к сдерживанию политической конкуренции и таким образом может само по себе способствовать коррупции, так как оно исключает какой-либо взаимный контроль и в результате может привести к смешиванию государственных и партийных функций. В нем также обращается внимание на законодательные положения, которые не способствуют созданию и функционированию различных партий и конкуренции между ними (чрезмерные требования при создании партий, расплывчатые положения о регистрации и основаниях для отказа, широкие основания для ликвидации партии и т.д.)⁶⁵. Таким образом, предусловием рекомендаций по финансированию политических партий является либерализация политической системы как таковой и реформа законодательства о политических партиях. В противном случае, меры, направленные на прозрачность партийных

финансов и ограничения на пожертвования, могут быть использованы государством для установления контроля над партиями и преследования их сторонников.

Государственное финансирование

Государственное финансирование политических партий является важным инструментом для построения плюралистической демократии и ограничения влияния частного капитала на партии, что, в частности, снижает риск коррупции, оказывающей влияние на политическую систему страны. Поэтому прямое/косвенное государственное финансирование политических партий стало признанным международным стандартом. В то же время законодательство должно попытаться создать баланс между государственными и частными взносами в качестве источника финансирования политических партий. Ни в коем случае выделенное государственное финансирование не должно ограничивать или влиять на независимость политической партии⁶⁶. В этой связи следует отметить, что в Узбекистане финансирование предвыборных кампаний партии разрешено только за счет средств государственного бюджета⁶⁷.

Несколько стран Стамбульского плана действий ввели или пытались ввести государственное финансирование партии (см. таблицу по прямому финансированию). В то время как косвенное финансирование в период выборов (бесплатное эфирное время на телевидении и радио, бесплатная аренда общественных помещений, плакаты, транспортные расходы и т.д.) довольно обычное явление, установить прямое финансирование уставной деятельности партий представляется более проблематичным. Например, в Украине впервые было введено прямое государственное финансирование партий в 2003 году. Оно предусматривало ежегодную финансовую поддержку и одноразовую компенсацию расходов на выборы партий, которые получили не менее 4% голосов на парламентских выборах. Однако соответствующие положения так и не были реализованы, а их применение было несколько раз приостановлено по финансовым соображениям, а затем в 2007 году они были вообще отменены⁶⁸. Украина в настоящее время планирует подготовить соответствующие изменения, но только в 2013 году.

Одним из аспектов, рассмотренных в ходе мониторинга по Стамбульскому плану действий, были критерии распределения прямой государственной финансовой поддержки. Для обеспечения равных возможностей для различных политических сил государственное финансирование не может быть ограничено только для тех партий, которые представлены в парламенте, но должно распространяться и на политические силы, представляющие значительную часть электората и выставляющих кандидатов на выборы⁶⁹. Например, в отчете по Казахстану в рамках мониторинга Стамбульского плана действий было отмечено, что ограничение государственного финансирования только парламентскими партиями (особенно с учетом высокого избирательного порога в 7% в Казахстане) снижает положительный эффект от такой прогрессивной меры. Казахстану в связи с этим было рекомендовано распространить государственное финансирование также на те политические партии, которые получили значительное число голосов (например, 1-3% и выше, в любом случае эта цифра должна быть меньше, чем установленный избирательный порог на несколько процентных пунктов)⁷⁰.

Таблица 4.7. Прямое государственное финансирование политических партий

Страна	Финансирование общей деятельности партии	Финансирование избирательной кампании	Год введения
Армения	Партии и партийные коалиции, чьи избирательные списки получили не менее 3% от общего числа голосов на парламентских выборах, получают прямое ежегодное государственное финансирование пропорционально полученной доле голосов. Бюджетный фонд, распределяемый таким образом среди партий, которые получили такое право, равен 3% от минимальной заработной платы, умноженным на число избирателей, включенных в списки избирателей.	<i>Не предполагается.</i>	2002
Азербайджан	<i>Не предусмотрено.</i>	Прямое финансирование избирательных кампаний было предусмотрено в Избирательном кодексе, но отменено в июле 2010 года.	-
Грузия	Партии, которые получили не менее 4% голосов на последних парламентских выборах или получили не менее 3% голосов на последних местных выборах, имеют право на прямое государственное финансирование. Такое финансирование состоит из: 1) ежегодной фиксированной единовременной выплаты (около 62 000 евро для партий с 4% голосов на общенациональных выборах и 3% - на местных выборах, около 125 000 евро для партий с 8% голосов на общенациональных выборах или 6% - в местных выборах); 2) ежегодная сумма в расчете на одно место (около 3 000 евро на члена парламента, избранного по пропорциональной системе, до 30 членов и 500 евро за каждое место свыше 30 мест, если партия получила более 30 мест); 3) имеющие право на финансирование партии также получают около 0,6 евро за каждый голос, полученный по пропорциональной системе до 200 000 голосов, и по 0,4 евро за каждый голос свыше 200 000. Также существует фонд поддержки развития партий и НПО, связанных с ними ¹	<i>Не предусмотрено.</i>	2000 (пересмотрен в 2006)
Казахстан	Ежегодное финансирование уставной деятельности партий, представленных в нижней палате парламента, в размере 1% от минимальной зарплаты за каждый полученный голос. Эти средства не могут быть использованы для проведения предвыборной агитации.	<i>Не предусмотрено.</i>	2009
Киргизия	<i>Не предусмотрено.</i>	<i>Не предусмотрено.</i>	-
Таджикистан	<i>Не предусмотрено.</i>	<i>Не предусмотрено.</i>	-
Украина	<i>Не предусмотрено.</i>	<i>Не предусмотрено.</i>	-
Узбекистан	Партии, собравшие достаточное количество голосов на парламентских выборах, для того	Государственное финансирование является	2004

Страна	Финансирование общей деятельности партии	Финансирование избирательной кампании	Год введения
	чтобы сформировать фракцию в парламенте, получают прямое ежегодное государственное финансирование для своей уставной деятельности в сумме, пропорциональной количеству мест, которые они имеют в парламенте. Бюджетный фонд, который распределяется таким образом среди имеющих право партий, равен 2% от минимальной ставки заработной платы, умноженной на число избирателей, включенных в списки избирателей.	единственным разрешенным финансовым источником для избирательных кампаний. Объем финансирования на одного кандидата устанавливается Центральной избирательной комиссией.	

1. Для более детальной информации см. отчет ГРЕКО по Грузии в рамках третьего раунда оценивания (Тема II), www.coe.int.

Источник: мониторинговые отчеты в рамках СПД и ГРЕКО; исследование Секретариата Сети ОЭСР.

Запреты и ограничения

Законодательство должно поощрять взносы в пользу партий, получаемые из различных частных источников, но в то же время гарантировать, что ни один из доноров таким образом не получает контроль над деятельностью партии. Поэтому государствам, как правило, рекомендуется устанавливать запреты на определенные источники частных пожертвований и ограничения по их сумме (см. таблицу данных по странам Стамбульского плана действий). Запрещение иностранных пожертвований, а также пожертвований от государственных органов и юридических лиц, контролируемых государством, является общей практикой. Совет Европы рекомендует ограничить, запретить или строго регламентировать пожертвования от юридических лиц, которые предоставляют товары или услуги для государственного сектора⁷¹. Определение того, что является пожертвованием, должно быть достаточно широким и включать пожертвования в натуральной форме и услуги.

Членские взносы являются традиционным источником доходов для политических партий. Однако, они могут использоваться для обхода ограничений на частные пожертвования. Следовательно, ограничения также должны распространяться на членские взносы. Точно так же анонимные пожертвования должны быть либо запрещены (за исключением пожертвований, собранных на общественных мероприятиях, например, по фандрейзингу; хотя должно быть установлено максимальное ограничение на такой вид пожертвований, например, на его годовой объем), либо разрешены, если они не превышают определенный размер. Полезный инструмент для контроля частных пожертвований заключается в запрещении наличных пожертвований, превышающих определенный предел, таким образом требуя банковских переводах, по которым ведется отчетность.

Точно так же государства устанавливают потолок для пожертвований на избирательные кампании партий или отдельных кандидатов, а также могут ограничивать размер избирательного фонда партии/кандидата, требуя при этом, чтобы все расходы, связанные с предвыборной агитацией, осуществлялись из таких фондов.

Чтобы гарантировать равные условия, существуют ограничения на объем расходов на избирательную кампанию. Как отмечается в рекомендации

Парламентской Ассамблеи Совета Европы, государства должны налагать ограничения на максимальные расходы, разрешенные во время избирательной кампании, учитывая, что при отсутствии верхнего порога по расходам нет никаких ограничений к их эскалации, что является стимулом для партии активно проводить поиски средств⁷².

Такие ограничения существуют в некоторых странах Стамбульского плана действий. Например, в Армении: не более 10 000 евро на кандидата на парламентских выборах в мажоритарных округах; для партий по пропорциональной системе предел составляет 120 000 евро. Такие низкие лимиты, как было выявлено ГРЕКО, на самом деле имеют негативные последствия, способствуя сокрытию отчетности и росту общего недоверия общественности относительно публикуемых отчетов о финансировании партий и избирательной кампании. Нереальные лимиты расходов делают практически невозможным для партий и кандидатов проведение эффективной кампании с использованием (и включением в отчеты) только средств в пределах расходов, установленных законом⁷³. В Азербайджане избирательный фонд кандидата на парламентских выборах не может превышать примерно 450 000 евро. В Кыргызстане избирательный фонд партии, которая принимает участие в парламентских выборах, ограничен примерно 1,6 млн. евро. В Казахстане избирательный фонд кандидата в Сенат ограничен примерно до 54 000 евро, в то время как избирательный фонд партии на выборах в нижнюю палату парламента - около 1 170 000 евро.

Таблица 4.8. Регулирование пожертвований в пользу партий и на парламентские избирательные кампании в странах Стамбульского плана действий

Страна	Членские взносы	Анонимные пожертвования	Пожертвования от юридических лиц	Максимальное пожертвование	Только через банковский перевод	Пожертвования на избирательные кампании
Армения	Без ограничений.	Запрещены	Разрешены (за исключением: благотворительные и религиозные организации, государственные органы и органы местного самоуправления, юридические лица, зарегистрированные за 6 месяцев до даты пожертвования; иностранные юридические лица).	Ежегодный лимит для всех пожертвований - около 2 млн. евро. Максимум ежегодных пожертвований от одного физического лица или коммерческого юридического лица - около 20 000 евро, для некоммерческого юридического лица - около 2 000 евро.	Без ограничений.	Личный вклад кандидата - около 2 000 евро. Вклад по списку кандидатов от политической партии или коалиции - около 4 000 евро. Для пожертвований физических лиц - около 100 евро и пожертвования от юридических лиц - около 300 евро.
Азербайджан	Без ограничений.	Запрещены косвенно (в финансовой отчетности политических партий должны	Разрешены (за исключением: государственные структуры, благотворительные и или	Без ограничений	Без ограничений.	Для физических лиц - около 2 700 евро, а для юридических лиц - около 45 000 евро.

4. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Страна	Членские взносы	Анонимные пожертвования	Пожертвования от юридических лиц	Максимальное пожертвование	Только через банковский перевод	Пожертвования на избирательные кампании
		быть указаны имя дарителя, его адрес и сумма пожертвования).	религиозные организации, профсоюзы, иностранные юридические лица).			
Грузия	Не более чем около 500 евро в год для одного лица.	Запрещены	Запрещены для всех юридических лиц	Около 28000 евро для физического лица в год (или услуги на такую же сумму)	Только через банковский перевод	Такие же как ограничения для физических и юридических лиц при пожертвованиях на обычную деятельность партий. Меньшие ограничения для мажоритарных кандидатов (около 4000 евро для физических лиц). Нет ограничений на пожертвования от партии в свой собственный избирательный фонд или фонд своих кандидатов.
Казахстан	Без ограничений.	Запрещены	Разрешены (за исключением: государственные органы и организации; иностранные организации, религиозные и благотворительные организации, юридические лица с иностранным участием, НПО, получающие средства от международных или иностранных организаций).	Без ограничений.	Только через банковский перевод для пожертвований на предвыборную кампанию	Кандидат в Сенат может внести вклад в собственный избирательный фонд не более чем 15 500 евро. Физические и юридические лица могут пожертвовать на кампанию такого кандидата в общем не более 39 000 евро. На выборах в нижнюю палату парламента партии, представившие партийные списки, могут внести в собственный избирательный

4. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Страна	Членские взносы	Анонимные пожертвования	Пожертвования от юридических лиц	Максимальное пожертвование	Только через банковский перевод	Пожертвования на избирательные кампании
						фонд не более чем 390 000 евро; общая максимальная сумма пожертвований физических и юридических лиц в такой фонд составляет около 780 000 евро. Никаких ограничений на индивидуальные пожертвования.
Киргизия	Без ограничений.	Запрещены для пожертвований на избирательную кампанию.	Разрешены (за исключением иностранных юридических лиц).	Без ограничений.	Без ограничений.	Собственный вклад партии в свой избирательный фонд не может превышать примерно 320 000 евро; собственный вклад кандидата, включенного в партийный список на выборы, - около 8 000 евро. Пожертвования от физических лиц ограничены примерно 1 600 евро, от юридических лиц - 8 000 евро.
Таджикистан	Без ограничений.	Запрещены	Разрешены (за исключением: благотворительные или религиозные организации, государственные предприятия и организации, предприятия с государственной долей, иностранные юридические лица)	Без ограничений.	Без ограничений.	Собственный вклад кандидата или партии в избирательный фонд ограничен примерно 6 500 евро и 130 000 евро соответственно. Кроме того, могут быть собраны добровольные взносы - для партии не более 390 000 евро и для кандидата не более 19 500

Страна	Членские взносы	Анонимные пожертвования	Пожертвования от юридических лиц	Максимальное пожертвование	Только через банковский перевод	Пожертвования на избирательные кампании
Украина	Без ограничений.	Запрещены	Разрешены (за исключением: государственные власти и местные органы самоуправления, государственные и муниципальные предприятия, учреждения и организации, а также предприятия, учреждения и организации, имеющие государственную или муниципальную долю, иностранные юридические лица, благотворительные и религиозные организации)	Без ограничений.	Без ограничений.	евро. Пожертвования в избирательный фонд допускаются только от физических лиц и самого кандидата/ партии. Ограничение пожертвования от физического лица в избирательный фонд партии - около 43 000 евро, в пользу мажоритарного кандидата - около 2 100 евро. Взносы кандидатов и партий в собственные избирательные фонды не ограничены.
Узбекистан	Без ограничений.	Запрещены	Разрешены (за исключением: иностранные юридические лица, юридические лица с иностранными инвестициями; религиозные организации)	Для юридического лица - лимит пожертвований составляет 5 000 минимальных заработных плат; для физического лица - 500 минимальных размеров заработной платы.	Все годовые пожертвования только через банковские переводы.	Частные лица не имеют права финансировать избирательные кампании.

Источник: подготовлено Секретариатом Сети ОЭСР на основании отчетов Стамбульского плана действий по второму раунду мониторинга (www.oecd.org) и отчетов ГРЕКО по третьему раунду оценивания (Тема II) (www.coe.int).

Прозрачность

Прозрачность партийных финансов имеет важное значение для эффективного надзора со стороны государственных органов и подотчетности обществу. Как и в других сферах она является сильным инструментом предотвращения коррупции. Именно поэтому международные стандарты предусматривают, что государства должны требовать от политических партий и организаций, связанных с политическими партиями (все организации, которые связаны прямо или косвенно с

политической партией или находятся под контролем политической партии), вести надлежащим образом бухгалтерию и отчетность. Отчетность политических партий должна быть консолидирована с отчетностью связанных с нею организаций. Отчетность партии должна отражать все пожертвования, полученные партией, в том числе характер и стоимость каждого пожертвования, а также имя дарителя (для пожертвований свыше определенной суммы). Отчетность партии должна ежегодно представляться в государственный надзорный орган и должна быть опубликована для общественного контроля⁷⁴.

Большинство стран Стамбульского плана действий установили только базовые требования к прозрачности партийных финансов касательно их повседневной (не связанной с выборами) деятельности, а их реализация часто слаба и не контролируется должным образом. Например, в Казахстане в соответствии с законом "О политических партиях" ежегодные финансовые отчеты политических партий должны быть опубликованы в национальных периодических печатных изданиях. В то же время не существует никаких положений о форме и содержании таких отчетов, уровне детализации, сроках публикации и представлении в государственные органы контроля и т.д. Также отсутствует регулирование бухгалтерской отчетности политических партий или ссылка на соответствующее законодательство⁷⁵. В Таджикистане политические партии обязаны ежегодно публиковать отчеты об источниках и размерах доходов и о расходах на повседневную деятельность партии в течение календарного года, а также об активах партии и уплаченных налогах. Тем не менее, на практике такие отчеты не публикуются⁷⁶. В Украине закон о политических партиях обязывает партии представлять отчеты о доходах и расходах, об имуществе и публиковать ежегодно такую информацию в национальных средствах массовой информации. Однако, закон не устанавливает требования к форме и содержанию такой декларации; отсутствует и надзор за соблюдением этих положений⁷⁷. В Азербайджане партии не обязаны раскрывать свою финансовую информацию, а партийная отчетность, как правило, предоставляется только исполнительным органам партии⁷⁸.

В Грузии информация о пожертвованиях в пользу партии должна быть обнародована, в том числе по каждому физическому и юридическому лицу, вносящему пожертвование. По состоянию на 1 февраля каждого года партии должны публиковать свои годовые финансовые декларации в прессе, сопровождая их заключением независимого аудитора. Мониторинг Стамбульского плана действий выразил озабоченность относительно беспристрастности аудиторов, так как партии имеют право выбрать любого аудитора, который может игнорировать нарушения со стороны партии и дать желаемое заключение о финансовой декларации. Более того, один и тот же аудитор может проводить проверку одной партии каждый год, что затрудняет получение объективной информации о финансах партии⁷⁹. Финансовые декларации партий хранятся 6 лет. Для исполнения рекомендаций ГРЕКО и ОЭСР, соответствующее законодательство было изменено в декабре 2011 года. Функции мониторинга и надзора за партийными финансами были переданы Службе государственного аудита (бывшая Контрольная палата). Она разработала стандартную форму для финансовых деклараций и требования к аудиту политических партий на основе Международных стандартов аудита. Служба также проводит проверку финансовых деклараций партий и следит за соблюдением соответствующих правил.

Вставка 4.12. Обязанности партий по предоставлению отчетности в Армении

В соответствии с Законом о бухгалтерском учете и Законом о политических партиях, политические партии должны представлять годовой финансовый отчет о своих доходах и расходах в Министерство юстиции до 25 марта следующего за отчетным года. Статья 28 Закона о политических партиях и Приказ № 39-Н Министра юстиции от 31 марта 2005 года определяют, какие положения должны быть включены в финансовый отчет:

- сумма и вид денежных пожертвований (включая имя и адрес дарителя, если пожертвование превышает 200 евро);
- стоимость, вид дарения и дополнительные сведения о принятом в дар движимом имуществе (включая имя и адрес дарителя, если дарение превышает 200 евро);
- стоимость, вид, адрес и дополнительные сведения о принятой в дар недвижимости (включая имя и адрес дарителя, независимо от стоимости недвижимости);
- сумма, вид и дополнительные сведения о доходах, полученных от гражданско-правовых сделок, таких как выручка от сданного в аренду или проданного имущества;
- сумма и вид полученных средств государственного бюджета;
- различные виды расходов, в том числе заработная плата, арендная плата, коммунальные платежи, приобретение имущества и транспорта;
- капитал (деньги, недвижимое и движимое имущество) партии в конце года.

Ежегодные финансовые отчеты партии должны быть опубликованы в средствах массовой информации до 25 марта.

Источник: Отчет о втором раунде мониторинга Армении в рамках Стамбульского плана действий, с. 87, www.oecd.org; Отчет ГРЕКО по Армении в рамках третьего раунда оценивания (Тема II), § 41, www.coe.int.

В Узбекистане политические партии ежегодно публикуют свои бюджеты для всеобщего сведения и предоставляют в парламент или уполномоченный им орган отчеты об источниках финансирования своей деятельности. Отчет должен содержать заключения Центральной избирательной комиссии, Счетной палаты и Министерства юстиции Республики Узбекистан в отношении доходов и расходов в течение отчетного периода в части государственного финансирования, предусмотренного для финансирования предвыборной агитации и уставной деятельности партии. Отчет партии рассматривает парламент в присутствии средств массовой информации и неправительственных организаций, приглашаемых принять участие в слушаниях⁸⁰.

Обязательства по отчетности распространяются также на финансирование избирательной кампании. Политические партии обязаны вести учет всех прямых взносов и взносов в натуральной форме, предоставляемых партии и кандидатам в избирательный период. Такие отчеты должны быть доступны для общественности и должны соответствовать заранее определенным ограничениям по расходам. Отчеты о финансировании кампании должны быть представлены в соответствующие органы после выборов. Закон должен определить формат отчетов

таким образом, чтобы отчеты партий было возможно сравнить. Такие отчеты должны быть своевременными и публично доступными в Интернете⁸¹.

В Армении кандидаты и партии, участвующие в парламентских выборах, на 10-й день после начала избирательной кампании и не позднее, чем через 6 дней после окончания выборов, должны представить в избирательные комиссии отчеты о взносах в их избирательные фонды и их использовании. Отчеты должны содержать: сведения о денежных пожертвованиях (все взносы в предвыборный фонд по хронологии, имена и фамилии всех участников, их юридический адрес и размер их вклада; все расходы из предвыборного фонда, даты и сведения о документах, подтверждающих расходы; суммы, оставшиеся в предвыборном фонде (если таковые имеются). Затем избирательные комиссии передают отчеты в Службу контроля и аудита ЦИК. Последний публикует отчеты на веб-сайте ЦИК⁸².

В то время как финансовая отчетность кандидатов и партий после дня выборов предоставляется во всех странах Стамбульского плана действий, только в некоторых из них предусматривается отчетность до этого дня. В связи с этим в одном из отчетов Стамбульского плана действий отмечается, что отсутствие доступной информации и отчетности до дня выборов не позволяет избирателям быть информированными об источниках финансирования избирательных кампаний партии или кандидата⁸³.

Вставка 4.13. Финансовая отчетность в период выборов в Азербайджане

Согласно Избирательному кодексу, кандидаты обязаны вести учет сбора и расходования средств на выборы/референдум. Они должны представлять следующие финансовые отчеты соответствующей избирательной комиссии:

- первоначальный финансовый отчет должен быть представлен вместе с необходимыми сопроводительными документами для регистрации в избирательной комиссии; предоставляется финансовая информация за период до двух дней до отчетной даты;
- второй финансовый отчет должен быть представлен в период до 10-20 дней до дня выборов, предоставляется финансовая информация за период до семи дней до отчетной даты;
- итоговый финансовый отчет должен быть представлен не позднее 10 дней после официального опубликования окончательных результатов выборов; первоначальные финансовые документы о сборе и расходовании средств на выборы/референдум должны быть прикреплены к итоговому финансовому отчету.

Финансовые отчеты должны раскрывать источники финансирования выборов, то есть пожертвования граждан и юридических лиц, средства партий и кандидатов - сумма средств указывается в национальной валюте. Обязательный формат и содержание финансовых отчетов определяются Центральной избирательной комиссией. Минимум за 70 дней до дня выборов ЦИК определяет по согласованию с Центральным банком систему учета, связанную с открытием и использованием специальных банковских счетов, правила отчетности, а также правила сбора и расходования средств избирательных фондов.

Источник: Отчет ГРЕКО по Азербайджану в рамках третьего раунда оценивания (Тема II), §§ 50-51, www.coe.int.

В Украине администратор избирательного фонда партии в течение 15 дней после дня выборов представляет в Центральную избирательную комиссию отчет о входящих и исходящих платежах в/из фонда, отчет должен быть опубликован на

веб-сайте ЦИК. Финансовый отчет также представляет администратор избирательного фонда кандидата в течение 10 дней после дня выборов, однако, предусматривается конфиденциальность такого отчета. Конкретные формы таких отчетов определяет Центральная избирательная комиссия не позднее чем за 80 дней до выборов.

В Казахстане не позднее чем в течение пяти дней после объявления итогов выборов кандидат, политическая партия должны представить в соответствующую избирательную комиссию отчет об использовании денег из избирательного фонда. Сведения об общей сумме средств, поступивших в избирательные фонды, и об их источниках должны быть опубликованы в средствах массовой информации в течение 10 дней после опубликования результатов выборов. Подробную информацию об источниках и размерах доходов, о расходах средств из фондов не публикуют, хотя информация предоставляется в Центральную избирательную комиссию⁸⁴.

Надзор и санкции

Международные стандарты требуют установления системы независимого мониторинга в отношении финансирования политических партий и избирательных кампаний. Такой мониторинг должен включать надзор за отчетностью политических партий и расходами, связанными с избирательными кампаниями, а также их презентацию и публикацию⁸⁵.

Существуют специальные требования к статусу и полномочиям контролирующего органа: "... эффективные меры должны быть приняты в законодательстве и в практике государств, чтобы обеспечить его независимость от политического давления и приверженность к беспристрастности. Независимость является основой для нормального функционирования такого органа, а закон должен требовать ее строгого соблюдения. В частности, настоятельно рекомендуется тщательно разрабатывать процедуры назначения, чтобы избежать политического влияния на членов"⁸⁶.

В одном из мониторинговых отчетов Стамбульского плана действий встал вопрос о различной практике в отношении независимого мониторинга в устоявшихся демократиях и странах с переходной экономикой. В отчете Стамбульского плана действий по Казахстану отмечается, что статус и порядок формирования Центральной избирательной комиссии не соответствует требованиям независимости в отношении органов, отвечающих за выборы и осуществляющих контроль за финансированием политических партий. Причина в том, что после конституционной реформы 2007 года порядок формирования состава Комиссии был изменен, ее члены теперь назначаются Президентом, Мажилисом и Сенатом (по два члена), в то время как председатель Комиссии дополнительно назначается Президентом. Ранее все члены Центральной избирательной комиссии избирались Мажилисом (нижняя палата парламента).

Полномочия Центральной избирательной комиссии определены в указе Президента, а не в законе. Члены Центральной избирательной комиссии являются политическими государственными служащими. В отчете также отмечается, что в то время как во многих европейских странах органы исполнительной власти отвечают за проведение выборов, практика стран "старой" демократии здесь не является образцом для подражания. Кодекс лучшей практики в сфере выборов, принятый Венецианской Комиссией, заявляет в этой связи: "Там, где отсутствует многолетняя

традиция независимости административных органов от органов политической власти, на всех уровнях должны быть созданы независимые беспристрастные избирательные комиссии, от национального уровня до отдельных избирательных участков"⁸⁷.

На момент проведения второго раунда мониторинга ни в одной из стран Стамбульского плана действий не было специального государственного органа, который имел бы полномочия и возможности для контроля и надзора за финансами партий, не связанными с предвыборной агитацией. Даже если такой надзор упоминается в законах, обычно он не реализуется на практике, а государственный надзор остается номинальным. Однако в декабре 2011 года Грузия провела комплексную реформу в этой сфере, в частности изменив Закон о политических союзах граждан. Служба государственного аудита была определена органом, ответственным за надзор за партийными финансами, в том числе за анализ и проверку финансовых деклараций партий, текущий мониторинг соблюдения ими соответствующего законодательства, рассмотрение информации о возможных нарушениях, проведение расследований и применение санкций.

Иная ситуация с финансированием избирательной кампании, где все страны Стамбульского плана действий имеют органы, как правило, это Центральная избирательная комиссия или временный орган, связанный с избирательными органами, которые осуществляют контроль за финансированием выборов. Тем не менее, контроль за финансированием выборов, как правило, не является их приоритетом, за исключением Армении и Грузии, где созданы специальные группы по мониторингу. Для получения дополнительной информации см. таблицу ниже. Другой распространенной проблемой является отсутствие достаточных полномочий для эффективного мониторинга и надзора за финансами партий – хотя все соответствующие органы получают финансовые отчеты партий или избираемых лиц, но им часто не хватает инструментов, чтобы исследовать их точность и установить нарушения закона.

В случае нарушения законодательства к политическим партиям должны применяться эффективные санкции, в том числе частичное или полное лишение или принудительное возмещение государственного финансирования и наложение штрафов. После установления индивидуальной ответственности, санкции должны включать отзыв мандата или временный запрет на участие выборах⁸⁸.

Страны Стамбульского плана действий часто не в состоянии установить сдерживающие санкции за нарушения, связанные с финансированием деятельности политических партий (которая не относится к предвыборной кампании), что отчасти объясняется отсутствием системных и значимых ограничений в отношении пожертвований и других аспектов партийных финансов. Санкции зачастую предстают слишком общими и непропорциональными. Например, в Украине пока не существует конкретных санкций за нарушение правил о финансировании партий, в качестве возможных санкций за нарушение законодательства со стороны политических партий установлены предупреждение или запрет. Хотя это формально не является санкцией, средства политических партий, которые получены из запрещенных законом источников (например, от государственных органов, иностранного или анонимного лиц), должны быть переданы партией в государственный бюджет или конфискованы по решению суда в пользу государства⁸⁹.

Таблица 4.9. Органы, ответственные за надзор за финансированием партий, в странах-участницах Стамбульского плана действий

Страна	Орган (органы), ответственные за надзор за финансами партий	Орган, ответственный за надзор, связанный с финансированием выборов
Армения	Министерство юстиции	- Служба по контролю и аудиту ЦИК (временный орган, создаваемый для конкретных выборов, руководитель назначается главой ЦИК) - Центральная избирательная комиссия состоит из пяти членов, назначаемых политическими партиями, представленными в парламенте, один из членов назначается Президентом, два члена назначаются судебными органами.
Азербайджан	Уполномоченное учреждение отсутствует	- Центральная избирательная комиссия (состоит из 18 членов, избираемых парламентом): парламентское большинство, парламентская оппозиция и независимые члены назначают по шесть членов; - избирательные комиссии также создают службы по контролю и аудиту, которые контролирует избирательные фонды кандидатов. Службы состоят из руководителя и членов избирательных комиссий, назначаемых ЦИК, а также экспертов из правительства, Национального банка и других организаций и учреждений.
Грузия	Служба государственного аудита (бывшая Контрольная палата), согласно изменениям, принятым в декабре 2011 г. Глава Службы избирается парламентом на 5-летний срок. В структуре Службы было создано новое подразделение – Отдел финансового мониторинга (в составе юристов и финансистов) для осуществления функций в сфере партийных финансов.	Служба государственного аудита
Казахстан	Уполномоченное учреждение отсутствует	Центральная избирательная комиссия (состоит из 7 членов: председатель ЦИК и два ее члена назначаются Президентом, каждая палата парламента избирает по два члена ЦИК).
Кыргызстан	Уполномоченное учреждение отсутствует	Центральная избирательная комиссия (состоит из 12 членов, избираемых парламентом: 4 члена назначаются президентом, 4 - парламентским большинством и 4 - парламентской оппозицией).
Таджикистан	Уполномоченное учреждение отсутствует	Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов (состоит из 15 членов, назначаемых парламентом по представлению Президента)
Украина	Министерство юстиции	Центральная избирательная комиссия (состоит из 15 членов, назначаемых парламентом по предложению президента).
Узбекистан	Министерство финансов, Государственная налоговая служба, Счетная палата и Министерство юстиции. Главный орган по надзору за финансами партии - Счетная палата.	Центральная избирательная комиссия (состоит из 15 членов, назначаемых нижней и верхней палатами парламента по предложению областных советов депутатов) и Счетная палата.

Источник: мониторинговые отчеты в рамках СПД; исследование Секретариата Сети ОЭСР.

Вставка 4.14. Санкции за нарушения правил финансирования партий в Грузии

Грузинское законодательство предусматривает сложную систему санкций за различные нарушения правил финансирования партий. Тем не менее, их применение на практике почти отсутствует.

Закон о политических объединениях граждан предусматривает конфискацию пожертвований и лишение государственного финансирования. Пожертвования, полученные партией в нарушение требований закона, передаются в государственную казну в течение одного месяца с момента их получения. Если пожертвование, полученное партией в нарушение закона, равно общей суммой примерно от 833 евро до 6 250 евро, то партия не получит государственное финансирование сроком на 1 год. Если общая сумма запрещенных пожертвований составляет приблизительно от 6 250 евро до 20 833 евро, то партия не получит государственное финансирование в течение 2 лет. Если их сумма превышает примерно 20 833 евро, то виновная партия не будет получать государственное финансирование сроком на 4 года. Кроме того, если политическая партия не опубликует в срок "финансовую декларацию" (то есть до 1 февраля каждого года), она не будет получать государственное финансирование сроком на 1 год.

Кроме того, Кодекс об административных правонарушениях Грузии предусматривает штраф в размере примерно от 417 евро до 625 евро за принятие пожертвований в денежной или натуральной форме, запрещенных законом, и/или сокрытие такого пожертвования уполномоченным лицом политической партии; если пожертвование составляет сумму больше, чем примерно 2 100 евро, то может быть назначен штраф в размере примерно от 1 250 евро до 2 083 евро.

И наконец, статья 204 Уголовного кодекса предусматривает штраф и лишение свободы до двух лет за нарушение обязательств по ведению отчетности и связанной с ней документации. Статья 204-1 Уголовного кодекса предусматривает штраф (а в случае повторного нарушения или если преступление нанесло существенный ущерб, сроком до одного года лишения свободы) за создание и использование бухгалтерских документов, содержащих ложную или неполную информацию.

Источник: Отчет ГРЕКО по Грузии в рамках третьего раунда оценивания (Тема II), §§ 50-51, www.coe.int.

Добропорядочность политических служащих

В недавнем докладе Transparency International на основании оценки национальных систем добропорядочности отмечено, что только 3 из 24 национальных парламентов стран ЕС имеют соответствующие и хорошо функционирующие механизмы добропорядочности для членов парламентов⁹⁰. Добропорядочность политических служащих стала предметом мониторинга и анализа международных организаций, например, четвертый раунд оценивания ГРЕКО, начатый в 2012 году, направлен на предупреждение коррупции в отношении членов парламента. В 2009 году Всемирная организация парламентариев против коррупции издала "Справочник по парламентской этике и поведению: руководство для парламентариев"⁹¹.

Второй раунд мониторинга Стамбульского плана действий также впервые обратился к правилам несовместимости политических должностных лиц, предотвращения конфликтов интересов, раскрытия имущества и другим механизмам добропорядочности. Как следует из мониторинга Стамбульского плана действий, лица, находящиеся на политических должностях (члены парламента, министры и т.д.), должны быть охвачены либо общими правилами по предотвращению конфликта интересов, раскрытию активов и т.д., применяемых ко всем государственным должностным лицам, либо специальными положениями, которые содержатся, например, в регламенте парламента и/или законе о статусе таких должностных лиц. Также хорошей практикой является принятие

специальных кодексов поведения для парламентариев⁹². Главная задача, стоящая перед странами в этом отношении, заключается в разработке системы органов, которая была бы достаточно эффективной, но в то же время не посягала на независимость таких должностных лиц. Именно поэтому во многих странах Сети применения правил добропорядочности в отношении парламентариев возложено на специальные органы парламента (комитеты по этике и регламенту и т.д.).

Вставка 4.15. Кодекс поведения для членов парламента в Польше

Члены парламента подчиняются принципам парламентарской этики. Принципы устанавливают правила поведения для депутатов и определяют основы профессионального кодекса члена парламента: бескорыстие, открытость, честность, забота о добром имени парламента и подотчетность. Парламентарии обязаны предоставлять в реестр о выгодах сведения о занимаемых должностях и соответствующих вознаграждениях; о финансовых интересах; полученных пожертвованиях; поездках за счет источников финансирования, не являющихся их собственными; учреждениях, где они работают, или партии, в которой они состоят. Депутаты, которые не отвечают требованиям кодекса этики, должны ответить перед парламентарской Комиссией по этике, которая может вынести решение о предупреждении, выговоре или замечании. Такое решение затем публикуется в *Kronika Sejmwowa* и в Информационной системе Парламента.

Источник: "Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe", Transparency International, июнь 2012 г., стр. 32, www.transparency.org.

Все страны Стамбульского плана действий установили ограничения в отношении несовместимости политических должностей, которые обычно включают запрет на предпринимательскую деятельность, дополнительные оплачиваемую работу (за исключением научной, преподавательской и творческой деятельности), членство в исполнительном или наблюдательном органе коммерческой организации. Ни одна из стран Стамбульского плана действий не приняла специальный кодекс поведения для членов парламента, хотя некоторые положения, касающиеся этики и надлежащего поведения, входят в законы о статусе члена парламента или в парламентарские регламенты. В мае 2012 года Украина приняла отдельный Закон о правилах этического поведения, который охватывает политических деятелей и содержит правила их поведения. Однако, в нем не прописаны механизмы его реализации.

Для дополнительной информации о регулировании раскрытия информации об имуществе и конфликта интересов в странах Стамбульского плана действий см. соответствующие главы данного отчета.

Регулирование лоббистской деятельности

Правовое регулирование лоббистской деятельности рекомендуется в развитых политических системах, в частности, где существует сильный парламента, представляющий различные интересы. Такое регулирование также важно, чтобы провести различие между законным лоббированием и злоупотреблением влиянием (см. соответствующий раздел в главе 4 «Криминализация коррупции»). Отчет Венецианской Комиссии определяет лоббирование как "действия отдельных лиц или групп, каждая из которых имеет разные и конкретные интересы, которые пытаются влиять на решения, принимаемые на политическом уровне"⁹³. Согласно Европейской Комиссии, под лоббированием имеется в виду любая деятельность,

проводимая с целью оказания влияния на формулирование политики и процессы принятия решений⁹⁴. Аналогичное определение было одобрено ОЭСР: "устная или письменная коммуникация с публичным должностным лицом с целью оказания влияния на законодательство, политику или административные решения"⁹⁵.

Цель регулирования лоббирования заключается в обеспечении прозрачности, добропорядочности и справедливости в процессе принятия решений, что является "важным для защиты общественных интересов и содействует равным условиям для бизнеса", "публичные должностные лица и лоббисты равно несут ответственность за применение принципов хорошего управления, в частности, прозрачности и добропорядочности, для того, чтобы сохранить доверие к государственным решениям"⁹⁶. Положения о лоббировании, как правило, охватывают следующие вопросы: требования о регистрации в государственном органе до обращения к должностным лицам; декларирование затрат на цели лоббирования; публикация списка зарегистрированных лоббистов; "период охлаждения" - временный запрет (на 1 - 2 года) для бывших политиков действовать в качестве лоббистов.

Из стран Стамбульского плана действий только Грузия приняла специальные правила о лоббировании. Следует, правда, отметить, что законы о лоббировании существуют в очень немногих странах Сети и ОЭСР (см. таблицу ниже).

Таблица 4.10. Регулирование лоббирования в странах Стамбульского плана действий и некоторых странах Сети и ОЭСР

Страна	Регулирование лоббирования
<i>Страны Стамбульского плана действий</i>	
Армения	<i>Регулирование отсутствует.</i>
Азербайджан	<i>Регулирование отсутствует.</i>
Грузия	Закон о лоббистской деятельности 1998 года.
Казахстан	<i>Правила отсутствуют.</i> В январе 2010 года Правительство Республики Казахстан представило в парламент проект закона "О лоббизме". Законопроект ограничивает лоббистскую деятельность парламентом (запрет на лоббирование в органах исполнительной власти) и ограничивает субъектов лоббирования зарегистрированными ассоциациями юридических лиц (союзы; ассоциации, объединяющие не менее десяти юридических лиц), таким образом, не позволяя лоббирование со стороны профессиональных лоббистских компаний и самостоятельно юридическими лицами. Кроме того, проект закона определяет законодательные области, где лоббирование запрещено (например, в сфере деятельности правоохранительных органов и военной службы, судебной системы и судопроизводства, административно-территориальное деление Республики Казахстан, бюджетные и межбюджетные отношения, международные отношения, исполнение налоговых обязанностей физических и юридических лиц, экологической безопасности). Отчет Стамбульского плана действий отмечает, что проект закона содержит недостаточные положения о прозрачности лоббистской деятельности (проект закона не предусматривает публикацию реестра лоббистов, подачу и публичное раскрытие информации о расходах лоббистов, декларирование средств, потраченных клиентом на лоббистскую деятельность) ¹ .
Киргизия	<i>Регулирование отсутствует.</i>
Таджикистан	<i>Регулирование отсутствует.</i>
Украина	<i>Регулирование отсутствует.</i> Несколько законопроектов о лоббировании были поданы в парламент Украины

(последний в октябре 2010 г.)². В 2009 году правительство Украины подготовило и предложило для общественного обсуждения проект закона о лоббировании, однако он не был зарегистрирован в парламенте.

Узбекистан *Регулирование отсутствует.*

Страны Сети и ОЭСР

Албания *Регулирование отсутствует.*

Австралия Первоначально принятые в 1983 году правила лоббирования были отменены в 1996 году. Однако, в 2008 году вступил в силу Кодекс поведения при лоббировании Правительства Содружества. Ранее, в 2006 году, в одном из штатов - Западной Австралия – был принят Кодекс контактов с лоббистами³.

Австрия *Регулирование отсутствует.*

Болгария *Регулирование отсутствует.*

Босния и Герцеговина *Регулирование отсутствует.*

Канада На федеральном уровне: Правила и Реестр со времени принятия в 1989 г. Акта о регистрации лоббистов с поправками в 1995, 2003 и 2008 годах. На уровне провинций: правила лоббирования существуют в Онтарио, Квебеке, Британской Колумбии, Новой Шотландии, Ньюфаундленде и Альберте.

Хорватия *Регулирование отсутствует.*

Эстония *Регулирование отсутствует.*

ЕС: Европейский парламент Регулируется Правилем 9 (2) Регламента 1996 года.

ЕС: Комиссия До 2008 года действовала модель саморегулирование, принятая Комиссией. Однако, 23 июня 2008 года Комиссия открыла добровольный реестр представляемых интересов.

Франция Правила утверждены в 2009 году. Добровольный реестр лоббистов был создан в октябре 2009 года в Генеральной Ассамблее, нижней палате парламента. Реестр непосредственно связан с системой, которая предоставляет пропуск в парламент. Только физические лица могут зарегистрироваться в реестре. Любой человек, который хочет получить пропуск, должен зарегистрироваться, предоставить фото и идентифицировать своих клиентов. Финансовая информация не раскрывается⁴.

Германия Регулирование и регистрация содержатся в Регламенте Бундестага 1951 году с поправками, внесенными в 1975 и 1980 годах. Ассоциации, желающие быть заслушанными на парламентских дебатах при внесении изменений в политику, должны заранее зарегистрироваться, раскрыв свои конкретные интересы, имена и адреса своих представителей. Данные регистрации публикуются; регистрация дает право на посещение законодательного органа⁵. Похожий порядок установлен для Федерального правительства. Не требуется предоставлять какую-либо финансовую информацию.

Венгрия Закон о лоббистской деятельности был введен в 2006 году, но отменен в 2011 году. Закон регулировал только деятельность по контракту, то есть профессиональных лоббистов, которые стремились оказать влияние на исполнительную власть, парламент и органы местного управления. Реестр лоббистов был создан в Центральном бюро юстиции и был легко доступен для широкой общественности. Зарегистрированные лоббисты представляли ежеквартальные отчеты в реестр, с указанием таких деталей, как исполнительное решение, на которое они пытались повлиять, цели такого решения, средства, которыми они лоббировали, и имена должностных лиц, на которых было направлено лоббирование. Нарушение закона могло привести к таким санкциям как: исключение из реестра сроком на 1 - 3 года, штраф примерно до 40 000 евро.

Ирландия *Регулирование отсутствует.*

	Согласно Программе Правительства, а также Плану реформы публичной службы 2011 года планируется ввести систему регулирования лоббирования. Соответствующие предложения политики были изданы в июле 2012 года министром государственных расходов и реформ ⁶ .
Израиль	Закон о лоббировании принят в 2008 году.
Италия	На национальном уровне законодательные нормы отсутствуют. Однако, региональные схемы были введены в Региональном совете Тосканы в 2002 году и региона Молис в 2004 году.
Латвия	<i>Регулирование отсутствует.</i>
Литва	Закон о лоббистской деятельности 2001 г. (поправки внесены в 2003 г.). Лоббированием считается любая деятельность физического или юридического лица, на платной основе или нет, которая проводится с целью оказать влияние на законодательный процесс. Исполнение Закона обеспечивается Главной комиссией по служебной этике. Лоббисты должны ежегодно представлять индивидуальные отчеты расходов и предоставлять сведения в реестра о заработной плате, полученной за предоставление лоббистских услуг.
Молдова	<i>Регулирование отсутствует.</i>
Черногория	Закон о лоббировании 2011 г.
Польша	Закон о законодательном и регуляторном лоббировании 2006 года. Реестр лоббистов находится в ведении Министра внутренних дел и администрации. Реестр применим к тем, кто занимается лоббированием на контрактной основе, как в законодательной, так и исполнительной ветвях власти. Реестр является публичной информацией, доступной через Бюллетень общественной информации Министра внутренних дел и администрации. В отличие от других стран ежегодные отчеты о контактах с лоббистами подаются самими правительственными чиновниками ⁷ .
Румыния	<i>Регулирование отсутствует.</i>
Россия	<i>Правила отсутствуют.</i> В марте 2012 Президент России принял Национальный план по противодействию коррупции на 2012-2013 годы, который поручает министерствам начать обсуждение вопроса о лоббировании в России и представить к 1 декабря 2012 конкретные предложения по регулированию лоббирования ⁸ .
Сербия	<i>Регулирование отсутствует.</i>
Словения	Положения о лоббировании включены в Закон о добропорядочности и предотвращении коррупции 2010 года. Лоббирование определяется как «деятельность, осуществляемая лоббистами, которые от имени групп интересов, осуществляют непубличное влияние на решения, принимаемые органами государственной и местной власти, и обладателями публичной власти при обсуждении и принятии нормативных актов и других документов, а также на решения, принимаемые государственными органами, органами и администрациями местного самоуправления, и представителями государственной власти по вопросам, которые не являются предметом судебного и административного разбирательства и других процессуальных действий, осуществляемых в соответствии с правилами государственных закупок, а также разбирательств, в которых устанавливаются права и обязанности индивидуальных граждан». Деятельность по лоббированию может осуществляться гражданами страны или иностранцами, занесенными в реестр лоббистов, который ведется Комиссией по предупреждению коррупции. Регистрация является открытой. Лоббист должен предоставлять ежегодные отчеты, в том числе: данные о заинтересованных организациях, для которых он оказывает лоббистские услуги; размер оплаты, получаемой от этих организаций по каждому случаю, который он(а) лоббировал; сведения о цели и задачах лоббирования для заинтересованной организации; сведения о государственных органах и непосредственно должностных лицах, на которых осуществлялось лоббирование; указание видов лоббирования и

	методов для данного конкретного случая, который лоббист осуществлял; декларацию о виде и сумме пожертвования политическим партиям и организаторам или на предвыборные кампании или референдумы ⁹ .
Швеция	<i>Регулирование отсутствует.</i>
Швейцария	<i>Регулирование отсутствует.</i>
Турция	<i>Регулирование отсутствует.</i>
Великобритания	Нет законодательных правил ни в Палате общин, ни в Палате лордов, хотя правительство рассматривает возможность введение обязательного реестра лоббистов. В 2010 году было введено правило, которое запрещает лоббирование со стороны министров и руководящих должностных лиц в течение двух лет с даты увольнения их с государственной должности.
Соединенные Штаты	На федеральном уровне: Акт о лоббировании 1946 г., с поправками 1995 и 2007 гг. На уровне штатов: все штаты имеют законодательство о лоббировании.

1. Отчет о втором раунде оценивания Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 114, www.oecd.org).
2. Текст доступен на eng.lobbying.in.ua.
3. The Regulation of Lobbying, Briefing Paper, № 5/08, июнь 2008 www.parliament.nsw.gov.au. См. также: lobbyists.pmc.gov.au.
4. Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation. Документ ОЭСР, октябрь 2009 г, §177, search.oecd.org.
5. Lobbyists, Government and Public Trust. Volume 1: Increasing transparency through legislation, ОЭСР, 2009 г, с. 52, www.oecd.org.
6. См.: per.gov.ie.
7. Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation. Документ ОЭСР, октябрь 2009 г., § 174-176, search.oecd.org.
8. См.: kremlin.ru (на русском языке).
9. См. текст Закона, <https://www.kpk-rs.si>

Источник: Отчеты о втором раунде мониторинга в рамках Стамбульского плана действий; Отчет Венецианской Комиссии о правовой базе регулирования лоббирования в государствах-членах Совета Европы; публикации ОЭСР и дополнительное исследование.

Выводы и рекомендации

Коррупция в сфере политики остается острой проблемой во всех странах Стамбульского плана действий. Это можно частично объяснить слабым регулированием вопросов финансирования политических партий и избирательных кампаний, которые часто служат точкой проникновения для коррупционных влияний и “захвата государства”. Большинство стран СПД имеет только базовые положения о регулировании партийного финансирования. Эти положения не соответствуют международным стандартам, поскольку они не включают необходимые ограничения касательно источников финансирования и пределов для индивидуальных взносов, не обеспечивают прозрачность партийных финансов и адекватный государственный мониторинг и надзор. Более детальные правила предусмотрены для финансирования избирательных кампаний, но они часто не реализуются и отсутствует действенный надзор за их соблюдением. Одним из важных выводов второго раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий стало то, что критическим предусловием для эффективной борьбы с политической коррупцией является наличие системы политической конкуренции с сильными политическими партиями и механизмами демократического управления и контроля.

Также общим для стран Стамбульского плана действий является слабое применение правил добропорядочности для политических служащих. Хотя все страны СПД установили ограничения для совмещения должностей и на

политических служащих часто распространяются положения о конфликте интересов и раскрытии имущества, эти положения не реализуются действенным образом.

Рекомендации:

- В целях ограничения влияния частного капитала на политическую сферу, предоставлять прямое государственное финансирование политическим партиям с определенным уровнем избирательной поддержки (партиям с парламентским представительством, но также тем, которые получили определенный процент голосов, например, на 1-2% меньше, чем установленный избирательный порог). Такое финансирование не должно, однако, быть чрезмерным и приводить к излишней зависимости партий от государства.
- Для того, чтобы обеспечить разнообразие источников и ограничить влияние на партии, установить разумные ограничения на источники партийного финансирования и пределы для индивидуальных взносов, в тому числе членские взносы. Запретить взносы наличными деньгами выше определенного размера и анонимные пожертвования.
- Обеспечить прозрачность партийных финансов, установив требование подачи ежегодных финансовых отчетов с детальной информацией о всех взносах (кроме очень незначительных) и каждом лице, которое их делало, а также о расходах партии. Такие отчеты должны подаваться по стандартной форме и публиковаться в интернете. Усилить правила касательно раскрытия информации о финансировании избирательных кампаний, в том числе путем подачи и опубликования финансовых отчетов до дня выборов.
- Установить независимый механизм мониторинга и надзора за партийными финансами и финансированием избирательных кампаний, который должен быть наделен адекватными ресурсами и полномочиями, в частности полномочиями по наложению пропорциональных и действенных санкций.
- Принять кодексы поведения для членов парламента и определить институцию (например, парламентский комитет), которая будет следить за его соблюдением. Обеспечить, чтобы на политических публичных служащих распространялись правила о конфликте интересов, ограничениях по получению подарков, раскрытии информации об имуществе и доходах, несовместимости должности и т.д. Декларации об имуществе служащих, занимающих политические должности, должны публиковаться и быть открытыми для общественной проверки.

Добропорядочность судебной власти

Судебная система играет важнейшую роль в демократической системе управления и в поддержании верховенства права. Судебная коррупция подрывает легитимность государственной власти, подрывает систему правосудия в стране и способствует безнаказанности. Эффективная борьба с коррупцией невозможна в системе, где в судебных органах отсутствует добропорядочность, и когда они подвержены неправомерному влиянию. «Чистота» судебной системы требует надежных гарантий независимости судебной власти, добропорядочности и подотчетности.

Есть целый ряд международных документов, устанавливающих стандарты в этой области, которые использовались Стамбульским планом действий в качестве ориентира. Конвенция ООН против коррупции (ст. 11) предусматривает, с учетом независимости судебной власти и ее решающей роли в борьбе с коррупцией, каждое государство-участник должно, в соответствии с основополагающими принципами правовой системы и без ущерба для независимости судебных органов, принимать меры по укреплению честности и неподкупности и недопущению любых возможностей для коррупции среди работников судебной системы. Независимость и беспристрастность судов является частью основоположного права человека на справедливый суд, как это определено в обязательных международных договорах как на глобальном, так и региональном уровнях⁹⁷, и их толковании соответствующими органами, в частности, в практике Европейского суда по правам человека⁹⁸. Комитет Министров Совета Европы⁹⁹, Венецианская Комиссия¹⁰⁰, Консультативный совет европейских судей¹⁰¹ и другие органы¹⁰² изложили подробные рекомендации по судебной независимости и добропорядочности. То же касается и других организаций, в частности, ООН¹⁰³ и ОБСЕ¹⁰⁴.

Эта тема не рассматривалась во время первого раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий, но стала одной из новых сфер, изученных во время второго раунда – охватив как законодательство, так и реальную ситуацию с независимостью и неподкупностью судей. Мониторинг установил, что в ряде стран Стамбульского плана действий были проведены важные реформы в области судебной власти, направленные на обеспечение независимости и лучшей подотчетности. Например, в декабре 2006 года Грузия внесла изменения в Конституцию для реформирования, в частности, статуса, состава и полномочий Высшего совета юстиции (см. также ниже). Армения приняла новый Судебный кодекс в феврале 2007 года. В июне 2007 года Президент Таджикистана принял программу по судебной реформе. В июле 2010 года Украина приняла новый всеобъемлющий закон о судостроительстве и статусе судей. В июне 2011 года Кыргызстан пересмотрел свою судебную систему путем принятия или пересмотра двух конституционных законов и четырех обычных законов¹⁰⁵. Однако ряд недостатков остается, и система требует дальнейшего совершенствования.

Независимость судебной власти

“Судебная власть, которая не имеет независимости, может быть легко коррумпирована и подвержена другим интересам, нежели применение закона справедливым и беспристрастным способом. Усиление судебной власти изнутри, как и обеспечение всех гарантий ее независимости по отношению к другим

публичным должностным лицам и частным лицам, является крайне важным для борьбы и предотвращения случаев судебной коррупции”¹⁰⁶.

Независимость отдельных судей гарантируется независимостью судебной системы в целом. Независимость судебной власти должна быть закреплена в конституции, а более конкретные правила – на законодательном уровне¹⁰⁷. Независимость судебной власти должна быть определена законом, касаться функций и финансирования. Она должна быть гарантирована в отношении других ветвей власти государства, для тех, кто ищет справедливости, других судей и общества в целом¹⁰⁸. Таким образом независимость судей включает независимость от внешних субъектов к судебной власти (исполнительной и законодательной ветвей власти, других учреждений) и внутренней независимости в судебной системе (от председателей судов, судов высшей инстанции, судебных советов, судебной администрации, и т.д.)¹⁰⁹.

Конституционные гарантии

Все страны-участницы Стамбульского плана действий гарантируют независимость судебной власти в различных положениях своих конституций. Например, Конституция Азербайджана (ст. 127) гласит, что судьи независимы, они подчиняются только Конституции и законам Азербайджанской Республики, их нельзя заменить в течение срока полномочий. При рассмотрении судебных дел судьи должны быть беспристрастными, справедливыми, должны обеспечить равноправие сторон, действовать на основе фактов и в соответствии с законом. Прямое или косвенное ограничение судопроизводства с чьей-либо стороны и по какой-либо причине, незаконное воздействие, угроза и вмешательство недопустимы. В то же время в отчете Стамбульского плана действий критикуется другое положение Конституции Азербайджана, согласно которому Президент страны объявлен гарантом независимости судебной власти. Это было воспринято как посягательство на разделение властей и судебной институциональной независимости¹¹⁰.

Несменяемость судей

Срок полномочий судей и гарантии их несменяемости (гарантированный срок полномочий до обязательного выхода на пенсию) является важным аспектом независимости судебной власти. Несколько стран Стамбульского плана действий используют де-факто испытательный срок при назначении судей на первоначальный срок (например, 5 лет в Азербайджане, Таджикистане, Украине). Согласно международным стандартам, такой порядок может рассматриваться как проблематичный, так как судьи должны быть вновь утверждены в конце первоначального назначения, а четкие критерии для их подтверждения в должности отсутствуют. В частности, в Европейской хартии о законе для судей говорится, что существование испытательного срока или требования о продлении представляет проблематичным, если не опасным, с точки зрения независимости и беспристрастности данного судьи, который надеется оставаться в должности и на продление его\ее контракта. Однако, в странах с относительно новой судебной системой, возможно, есть практическая необходимость до постоянного назначения сначала убедиться в том, судья действительно может выполнять эффективно свои функции¹¹¹. Поэтому, по мнению Венецианской Комиссии, если испытательный срок считается необходимым, то отказ в подтверждении судьи в должности должен

основываться на объективных критериях, и с теми же процессуальными гарантиями, которые применяются, когда судья должен быть отстранен от должности¹¹². В отчете по мониторингу Украины подвергся критике, в частности, тот факт, что новый закон о судоустройстве и судьях не предусматривает перечень оснований, по которым Высшая квалификационная комиссия судей (ВККС) может рекомендовать не избирать судью пожизненно¹¹³. В то же время Закон содержит перечень информации, которая проверяется ВККС при принятии решения о такой рекомендации, и он включает широкий круг вопросов – от соблюдения Конституции в работе судьи, результатов его работы до жалоб физических и юридических лиц.

В Грузии срок полномочий судей общих судов составляет 10 лет и может быть продлен. В связи с этим отчет Стамбульского плана действий отмечает, что срок пребывания судей в должности и возможности их повторного назначения вызывает вопрос о том, принимаются ли такие решения объективно, по заслугам и без учета политических соображений¹¹⁴. В Таджикистане срок полномочий судей составляет 5 лет. Это также является проблематичным, когда существует возможность усмотрения – продлевать ли срок судьи в должности, как, например, в Казахстане, где председатель Верховного суда (с согласия Высшего судебного совета) может принять решение о продлении срока полномочий судьи, достигшего 65 летнего возраста (на срок не более 5 лет)¹¹⁵.

Гарантии несменяемости должны быть не только закреплены в законе, но и соблюдаться на практике. Например, не должны иметь место произвольный роспуск судов или их реорганизация, приводящие к увольнению судей, или увольнение в связи с сокращением. В Казахстане, в соответствии с решением сократить число всех государственных служащих в 2010 году, 65 судей были сокращены. Мониторинг Стамбульского плана действий отметил, что это, как казалось, являлось не только нарушением Конституции и законов самого Казахстана (в которых определен исчерпывающий перечень оснований для увольнения судей, и сокращение штатов не является одним из них), но и не соответствует международным нормам. Таким образом, судьи должны иметь особый статус и гарантии несменяемости, которые отличаются от других государственных служащих. Сокращение судей, если это абсолютно необходимо по экономическим причинам, и когда это позволяет уровень существующей рабочей нагрузки на судей, может быть осуществлен постепенно за счет незаполнения новых вакансий, но не через увольнение существующих судей¹¹⁶.

Похожая проблема массовых увольнений судей в нарушение соответствующих процедур была отмечена в Киргизии, где после апрельских событий 2010 года более 60 судей были уволены. Ситуация особенно усугублялась тем, что Генеральная прокуратура играла ведущую роль в составлении списка судей, которых должны были уволить. Мониторинг Стамбульского плана действий отметил, что такая практика нарушает принцип несменяемости судей, и в будущем крайне негативно отразится на реальной независимости судебной системы¹¹⁷. Поэтому следует приветствовать как пример правильного подхода к регулированию судебной системы принятие специального закона в Кыргызстане в октябре 2011 года, который утвердил непосредственно структуру местных судов и количество судей местных судов. Это означает, что создание новых судов, реорганизация или ликвидация существующих, а также изменение количества судей в конкретных судах требуют законодательного утверждения.

Советы судей

Совет судей является важным учреждением для обеспечения независимости судебной власти, а также добропорядочности и подотчетности судей¹¹⁸. Такой совет, независимый от законодательной и исполнительной властей, должен быть наделен широкими полномочиями по всем вопросам, касающимся статуса судей, а также организации, функционирования и имиджа судебных учреждений. Совет должен состоять либо исключительно из судей, либо из значительного большинства судей, избранных другими судьями¹¹⁹. Во всех странах Стамбульского плана действий существует совет судей или аналогичный орган, однако не все из них отвечают соответствующим международным стандартам.

В 2006 году Грузия провела важную реформу Высшего совета юстиции (ВСЮ), который ранее был совещательным органом при Президенте Грузии. Он был реорганизован в самостоятельное учреждение судебной ветви власти. Теперь Высший совет юстиции непосредственно отвечает за назначение и увольнение судей региональных (городских) и апелляционных судов, тогда как раньше он был уполномочен только представлять соответствующие рекомендации Президенту. Высший совет юстиции был реорганизован и расширен с 9 до 15 членов. В соответствии с международными стандартами теперь более половины его членов - судьи (а именно, председатель Верховного суда и восемь других судей общих судов, избранных конференцией судей). Председатель Верховного суда теперь возглавляет ВСЮ (ранее это был Президент Грузии)¹²⁰. В Армении Совет юстиции состоит из 9 судей, избираемых Общим собранием судей, 2 ученых-правоведов, которые назначаются Президентом, и 2 членов, назначаемых Национальным собранием.

Высший совет судей в Казахстане оказался несоответствующим международным стандартам, что серьезно влияет на независимость судебной власти. Его состав определяется исключительно Президентом страны. Сам орган определяется как консультативно-совещательный орган при Президенте, а не как учреждение судебной власти. Сотрудники секретариата Высшего совета судей являются сотрудниками Администрации Президента, которая предоставляет материально-техническое обеспечение для его работы. Поэтому мониторинговый отчет Стамбульского плана действий рекомендовал, чтобы Высший совет судей должен быть преобразован в судебный орган (орган судебной власти), был независимым от законодательной и исполнительной властей и даже от Главы государства; большинство его членов должны быть судьи, избранные другими судьями¹²¹.

В Кыргызстане существуют два судебных органа, отвечающих за карьеру судей и другие вопросы управления судебной системы. Совет по отбору судей осуществляет отбор. Вопросы досрочного освобождения судей от должности, привлечения их к дисциплинарной ответственности, снятия судебного иммунитета, формирование бюджета судов и многие другие решаются Советом судей, который является выборным органом судейского самоуправления. Только одна треть Совета по отбору судей состоит из судей (избирается Советом судей), остальные члены определяются парламентской оппозицией и парламентским большинством из числа представителей гражданского общества. Такой подход был подвергнут критике в мониторинговом отчете Стамбульского плана действий, хотя он частично компенсируется тем, что Совет судей состоит из 15 членов, избираемых съездом всех судей из числа членов судейского сообщества (судей и судей в отставке)¹²².

В Украине Высший совет юстиции (ВСЮ) включает только трёх членов, избираемых самой судебной властью, другие члены назначаются/избираются парламентом, Президентом, съездом адвокатов, съездом юридических университетов, национальной конференцией прокуроров, также в состав входят по должности председатель Верховного Суда, Министр юстиции и Генеральный прокурор. В действительности, такой порядок привел к ситуации, когда в течение некоторого времени руководитель Службы безопасности был членом Высшего совета юстиции. В настоящее время в дополнение к члену по должности - Генеральному прокурору, в состав Высшего совета юстиции входят два заместителя Генерального прокурора. Несколько членов Высшего совета юстиции имеют тесные связи с правящей партией и Президентом. Следовательно, в настоящее время юридический и фактический состав Высшего совета юстиции не обеспечивает независимость и не соответствуют стандартам. Ссылаясь на конституционное препятствие на пути реформирования Высшего совета юстиции, в 2010 году украинские власти внесли изменения в закон, согласно которому субъекты, имеющие право избирать/назначать членов ВСЮ, должны были выбрать несколько своих кандидатов из числа судей. Такой подход, однако, был признан не в полном соответствии с международными стандартами, так как члены-судьи Совета должны избираться другими судьями, представляющими различные уровни судебной системы¹²³.

В Узбекистане главную роль в отборе, привлечении к дисциплинарной ответственности и увольнении судей играет Высшая квалификационная комиссия по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики. Ее состав утверждается Президентом. Такой подход был подвергнут критике со стороны мониторинга в рамках Стамбульского плана действий, который отметил, что состав, статус и функционирование совета должны регулироваться законом и гарантировать необходимую независимость от политических институций¹²⁴.

Процедуры назначения на должность

Независимость судебной власти может быть подорвана, если решающую роль в назначении судей играют политические органы, например, парламент или президент. Как отмечается в одном из мониторинговых отчетов Стамбульского плана действий, рекомендуется устранить такие органы от процедуры назначения и увольнения судей. Если это невозможно, то необходимо максимально формализовать порядок внесения кандидатов, с тем, чтобы основные решения принимались советом судей (при условии, что большинство его членов избираются судьями), в то время как политический орган сможет только утверждать решение совета¹²⁵.

В Кыргызстане Президент по рекомендации Совета по отбору судей назначает судей местных судов и представляет Парламенту рекомендации по кандидатам в судьи Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда. Президент имеет право вернуть выдвинутую кандидатуру в Совет по отбору судей, приложив мотивированное заключение. Если Совет вновь подает того же кандидата, Президент обязан в течение 10 дней утвердить его (представить его на рассмотрение в парламент). Однако такое ограничение не предусмотрено для решения о назначении судей и увольнения парламентом¹²⁶. Как отмечает Венецианская Комиссия, назначение обычных судей не является соответствующим предметом для голосования в парламенте, потому что не может быть исключена

опасность того, что политические соображения будут превалировать над достоинствами кандидата¹²⁷.

Следовательно, лучшая модель для назначения и увольнения судей – это когда совет судей непосредственно принимает решение по этим вопросам, при условии обеспечения независимости и надлежащего состава совета. Из стран Стамбульского плана действий только в Грузии судьи общих судов назначаются и освобождаются непосредственно Советом судей (кроме судей Верховного суда, которые все еще назначаются парламентом по предложению президента).

В ряде других стран Европы, в том числе некоторых членах Сети ОЭСР, прямое назначение (а не только предложение) производится советом судей. В Италии и Португалии совет судей имеет право назначать, переводить и повышать в должности судей судов общей юрисдикции и осуществлять дисциплинарный контроль над ними. В Болгарии судьи, прокуроры и следственные судьи назначаются Высшим советом судей. В Хорватии судей назначает на должность и освобождает от обязанностей Государственный судебный совет. На Кипре^{1 2} назначение, продвижение по службе, перевод, прекращение полномочий, увольнение и дисциплинарные вопросы сотрудников судебных органов находятся исключительно в компетенции Верховного совета судоустройства. В Македонии судьи и председатели судов избираются и освобождаются от должности Советом судей. В Турции Высший совет судей и государственных прокуроров правомочен назначать судей, переводить их на другие должности, принимать решение об их повышении в должности и по дисциплинарным вопросам¹²⁸.

Председатели судов

Председатели судов могут оказывать неблагоприятное воздействие на внутреннюю независимость судей, в частности, при наличии чрезмерных полномочий в управлении судом, принятии решений о распределении дел, путем распределения ресурсов в середине суда, оказывая влияние на карьерный рост судей. Поэтому рекомендуется ограничить их полномочия. Лучшим способом назначения председателей судов, обеспечивающим их максимальную степень независимости, являются выборы судьями соответствующего суда или органом судебного самоуправления (конференция судей или даже советом судей, если его состав соответствует стандартам)¹²⁹. Председатели судов должны назначаться на ограниченное количество лет с возможностью только разового продления полномочий¹³⁰. В Кыргызстане председателей судов и их заместителей избирают на собраниях судей соответствующих судов. В Украине председателей судов назначает Высший совет юстиции (хотя см. приведенные выше замечания касательно состава Высшего совета юстиции и отсутствия его независимости).

¹ Примечание Турции: Информация, представленная в этом документе относительно «Кипра», касается южной части этого острова. Единный орган власти, который бы представлял как турецких, так и греческих киприотов, населяющих остров, отсутствует. Турция признает Турецкую Республику Северного Кипра. До тех пор, пока долговременное и равноправное решение не будет найдено в контексте ООН, Турция будет продолжать придерживаться этой позиции по «Кипрскому вопросу».

² Примечание стран-членов ОСЭР, являющихся членами Европейского Союза, и Европейского Союза: Республика Кипр признана всеми членами ООН, кроме Турции. Информация, представленная в этом документе, касается территории, которая находится под действующим контролем правительства Республики Кипр.

Распределение дел

Злоупотребления при распределении дел между судьями суда создают условия для коррупции и незаконного влияния на отправление правосудия. Эта функция не должна принадлежать председателю суда. Назначение производства по делу должно быть либо случайным, либо на основе заранее определенных, четких и объективных критериев, определяемых собранием судей суда¹³¹. На него не должны влиять желания сторон в деле или любого иного заинтересованного лица в исходе дела¹³². В законах некоторых стран Стамбульского плана действий (например, Казахстана, Кыргызстана, Украины) официально закреплено автоматическое распределение дел, но его полное осуществление затруднено из-за отсутствия средств в некоторых из этих стран. Существуют также опасения, что автоматические системы можно обойти с помощью различных средств (например, через поддельную специализацию судей, закрепление определенных судебных округов за конкретными судьями апелляционных судов, таким образом сужая круг судей, кому могут быть переданы определенные дела). Следовательно, важно обеспечить доступ сторонам дела и широкой общественности к информации о результатах автоматизированного распределения дел (либо путем инициативной публикации, либо предоставляя по запросу). Например, в Казахстане регистрационная карточка с информацией о распределении дела включается в материалы дела. За незаконное вмешательство в электронную систему распределения дел должна существовать строгая ответственность¹³³. Контроль за системой распределения дел может быть предоставлен судьям соответствующего суда.

Финансовая автономия

Судебная система не может быть независимой, если она не финансируется из государственного бюджета надлежащим образом, когда она зависит от усмотрения органов исполнительной власти в вопросах финансирования и материально-технического обеспечения или ей приходится полагаться на благотворительные пожертвования от частных лиц. Судебная власть также должна иметь возможность представить свой собственный бюджет и защищать его перед парламентом.

В качестве примера хорошего подхода к правовым нормам о финансировании может служить Кыргызстан, где Правительство должно включать в проект государственного бюджета предложения Совета судей без каких-либо изменений (а в случае возражения оно предоставляет свое заключение на эти предложения). Председатель Совета судей лично участвует в обсуждении бюджета в парламенте¹³⁴. Однако, на практике финансовое и материальное положение судебной власти в Кыргызстане неудовлетворительно. Например, отсутствуют средства на внедрение автоматизированного распределения дел в суде, как предписывается законом.

Важным аспектом финансовой независимости и устранения стимулов для коррупции является вознаграждение соразмерное статусу и обязанностям судьи. Пример хорошего подхода по соответствующим правовым положениям показывает Украина, где в 2010 году в ходе реформы непосредственно в законе зафиксированы ставки окладов судей, обеспечивая при этом их постепенное увеличение. Устранены премии, которые составляли значительную часть вознаграждения судей и служили в качестве инструмента влияния на судей со стороны председателей судов. Также было подчинено судебной власти Государственную судебную

администрацию. Однако, в мониторинговом отчете Стамбульского плана действий подчеркивается, что в реальности судебная система Украины обладает очень скудными ресурсами. Отсутствие достаточного финансирования из государственного бюджета, несвоевременная выплата заработной платы, недостаток персонала, отсутствие надлежащих помещений для судов и оборудования часто компенсируются частными пожертвованиями и помощью со стороны органов местного самоуправления. Это подрывает добропорядочность и независимость судебной власти и способствует коррупции¹³⁵.

Когда контроль за вопросами, связанными с распределением финансовых ресурсов, выплатой заработной платы, присвоением квалификационного ранга и т.д. осуществляет исполнительная власть (правительство или президент), это создает серьезную проблему для подлинной независимости судебной системы¹³⁶. Выплата премий судьям может также негативно влиять на независимость судебной системы и привести к злоупотреблениям¹³⁷. Поэтом мониторинг в Стамбульского плана действий рекомендовал, чтобы размеры вознаграждения судей, в том числе размер заработной платы и возможные надбавки, например, за судебный стаж, квалификационный класс, доплата за особые условия работы (например, за сверхурочную работу во время рассмотрения избирательных споров, работу дежурного судьи) и занятие административной должности в суде, были не только достаточными, но и должны быть зафиксированными непосредственно в законе¹³⁸.

Добропорядочность судей

Формирование добропорядочности судей является важным условием для предотвращения коррупции в судебной системе. Оно включает в себя целый ряд инструментов, в частности найм и продвижения по службе на основе личных качеств и заслуг, этические правила, гарантии беспристрастности (в частности, с помощью правил об отводе), несовместимость должности, положения о конфликте интересов, о подарках и другие инструменты (см. также соответствующие разделы настоящего отчета).

Процедуры отбора и продвижения по службе

Решения, касающиеся отбора и карьеры судьи, должны быть основаны на объективных критериях, предварительно установленных законом или компетентными органами. Такие решения должны приниматься на основе личных качеств и заслуг, с учетом квалификации, навыков и способностей¹³⁹.

После недавних реформ в 2011 году в Кыргызстане все вакансии в судебной системе, в том числе судей Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда, должны заполняться на основании конкурсного отбора. Однако, процедура отбора состоит только из интервью, критерии отбора не установлены, отсутствует положение, по которому успешным кандидатом считается тот, кто лучше соответствует критериям. При проведении интервью Совет по отбору судей "имеет право" запрашивать декларацию кандидата о доходах и «иную информацию, подтверждающую безупречность поведения кандидата». Мониторинговый отчет Стамбульского плана действий сделал вывод, что это может привести к избирательному подходу в оценке кандидата¹⁴⁰.

Новый Закон о судоустройстве Украины 2010 года ввел сложную конкурсную систему отбора судей в суды первой инстанции: кандидаты должны сдать

теоретический экзамен на знание права (анонимный тест), пройти процедуру специальной проверки, затем пройти 6-месячный курс обучения в Национальной школе судей и сдать еще один квалификационный экзамен - анонимный письменный тест и практические задания. Успешные кандидаты включаются в «резерв» судей, а когда появляется вакансия, она заполняется кандидатом из резерва, который подал заявление и получил наибольшее количество баллов в ходе квалификационного экзамена.

Система отбора на основе личных качеств была также введена в Грузии, где Высший совет юстиции назначает кандидатов на вакантные должности на основе квалификации человека, показанной на письменных и устных экзаменах, профессиональной и моральной репутации, способности оценивать вопросы свободно и беспристрастно, профессионального опыта работы и физического здоровья. В отчете Стамбульского плана действий, однако, отмечается, что отсутствуют установленные критерии, а отбор, как кажется, носит совершенно произвольный характер¹⁴¹. Система устных и письменных экзаменов также используется в Азербайджане, где успешные кандидаты проходят первоначальное долгосрочное обучение в Юридическом учебном центре при Министерстве юстиции. Здесь существует "Схема Отборочного судебного комитета" с критериями для отбора судей¹⁴². Процедура тестирования при отборе судей в Армении находится в ведении Судебной школы, которая представляет списки предварительно отобранных кандидатов в Совет юстиции для устных интервью. Примечательно, что Судебный кодекс Армении (ст. 135) предусматривает перечень критериев, которые принимаются во внимание при повышении судьи в должности по решению Совета юстиции¹⁴³.

В Казахстане предусмотрен конкурс для отбора судей не только в местные, но и региональные суды (хотя не для судей Верховного Суда). Одно из требований к кандидатам – прохождение квалификационного экзамена, который состоит из компьютерного теста и интервью, проводимого комиссией. Закон устанавливает основные критерии для отбора кандидатов на вакантные должности судей районных судов, такие как “высокий уровень знаний, морально-нравственные качества и безупречная репутация”. Однако, Закон также указывает, что приоритет отдается лицам: сдавшим квалификационный экзамен в специализированной магистратуре (то есть в Институте правосудия); имеющим стаж работы не менее 5 лет по юридической специальности в государственных органах, обеспечивающих деятельность судебной системы, правоохранительных органах и адвокатуре; по результатам сдачи квалификационного экзамена. В отчете Стамбульского плана действий отмечается, что критерий стажа вызывает вопросы, поскольку его наличие не обязательно указывает на уровень знаний и качеств кандидата (а стаж работы в правоохранительных органах скорее накладывает негативный отпечаток и не всегда будет позитивным для будущего судьи). Также не понятно, в каком соотношении применяются упомянутые критерии. В то время как внедрение электронных тестирования является позитивным шагом, устное собеседование вызывает озабоченность, так как субъективная оценка кандидата может оказать свое влияние. Казахстану было рекомендовано, Максимально ограничить возможности субъективного влияния на процедуру отбора судей, и рассмотреть возможность введения обязательного обучения в специализированном учреждении для судей, в качестве предварительного условия для поступления на должность судьи¹⁴⁴.

Стандарты независимости советов судей распространяются также на учреждения, ответственные за отбор судей. Они также должны состоять из большинства судей, избираемых другими судьями¹⁴⁵. Например, в Кыргызстане Совет по отбору судей формируется съездом судей исключительно из числа действующих судей и судей в отставке. В Украине Высшая квалификационная комиссия судей включает 6 членов суда, избранных съездом судей, и 5 членов, назначаемых различными субъектами (министром юстиции, омбудсменом, съездом юридических вузов и т.д.).

Правила этики

Согласно международным стандартам, судьи должны руководствоваться в своей деятельности этическими принципами профессионального поведения. Эти принципы включают не только обязанности, за которые могут налагаться дисциплинарные санкции, но и предлагают руководство для судей, как себя вести. Эти принципы должны быть заложены в кодексах судебной этики. Судьи должны играть ведущую роль в разработке таких кодексов. Судьи должны иметь возможность обратиться за советом по этическим вопросам в орган внутри судебной системы¹⁴⁶.

Несмотря на то, что судебные власти во всех странах Стамбульского плана действий разработали кодекс этики для судей, их соблюдение и уровень информированности часто слабы. В нескольких странах нет механизма соблюдения, который мог бы предоставить судьям рекомендации по применению правил этики и который бы рассматривал нарушения этих правил¹⁴⁷. В Кыргызстане, в дополнение к Кодексу чести судей, судьи должны соблюдать правила этики для государственных служащих, установленные законом. В мониторинговом отчете Стамбульского плана действий отмечается, что это является вмешательством в независимость судебной власти, поскольку этические нормы государственных служащих устанавливаются исполнительной властью, и не все из них применимы к судьям (например, обязанность сохранять лояльность по отношению к административной власти)¹⁴⁸. Хороший подход к правоприменительному механизму нашли в Казахстане, где при каждом региональном суде функционирует комиссия по этике судей Союза судей Казахстана (профессиональная ассоциация судей). Такие комиссии существуют отдельно от органа, ответственного за дисциплинарную ответственность судей (дисциплинарно-квалификационная коллегия); последний может обратиться в комиссию по этике за заключением, может ли поведение судьи считаться нарушением Кодекса этики судей. Однако, не существует такого требования, по которому привлечение судьи к дисциплинарной ответственности за нарушение этики возможно только после установления такого нарушения Комиссией по этике судей¹⁴⁹. К хорошей практике можно также отнести наличие отдельных правил поведения для несудебных сотрудников суда (например, принятые в Армении, Украине).

Обучение

Начальное обучение и повышение квалификации судей имеют решающее значение для формирования их добропорядочности, повышения осознанию правил этики и антикоррупционного законодательства. В соответствии с международными стандартами, обучение судей должно проводиться специализированным

учреждением, которое находится в подчинении судебной власти (например, совету судей), а не исполнительной власти (например, министерству образования или юстиции). Независимый орган, например, совет судей, должен обеспечить учебные программы для судей, отвечающие требованиям открытости, компетентности и беспристрастности, неотъемлемым для должности судьи¹⁵⁰. В следующих странах Стамбульского плана действий школы для судей находятся в подчинении судебной власти: Армения, Грузия, Кыргызстан, Таджикистан, Украина.

Подотчетность

Даже самая независимая и этичная судебная система подвержена коррупции, если судей оставляют без контроля. Поэтому необходимо создавать эффективные механизмы судебной подотчетности. Создание системы подотчетности, которая не затрагивает независимость и беспристрастность судей, является сложной задачей. Она должна включать в себя превентивные (прозрачность различных процедур, связанных с отправлением правосудия и судебной карьеры, раскрытие информации об имуществе и конфликте интересов и т.д.) и репрессивные инструменты (дисциплинарная ответственности, эффективные процедуры снятия неприкосновенности судей, уголовное преследование нарушений со стороны судей).

Прозрачность

Все процедуры, связанные с отбором, продвижением по службе, увольнением, привлечением к дисциплинарной ответственности судей и т.д., должны быть прозрачными и открытыми для общественного контроля. Они должны включать: публикацию вакансий, результаты тестов и других процедур конкурсного отбора, открытость заседаний и решений соответствующих органов. Кроме того, население должно быть в курсе того, каким образом регулируются соответствующие процедуры (критерии найма, продвижения по службе и т.д.). В отчете Стамбульского плана действий по Грузии в этой связи отмечено, что отсутствие информации об основаниях для назначения или увольнения судей, о реорганизации судов могло привести к низкому доверию в отношении судов¹⁵¹. Согласно информации грузинских властей, с того времени эту проблему было решено¹⁵². В Казахстане с апреля 2011 года информация о кандидатах на должности председателей местных судов и председателей коллегий судей публикуется в прессе и на веб-сайте Верховного суда¹⁵³.

Важно также обеспечить прозрачность судебного процесса – от распределения дел между судьями (см. выше), физического доступа в помещения судов и на слушания и до публикации судебных решений. В Казахстане существует общедоступная база данных электронных текстов судебных решений на официальном веб-сайте Верховного суда. Кроме того, в апреле 2011 года общественности был предоставлен доступ к информации, предоставляемой судами, о продвижении дела, включая даты стадий производства, копии судебных решений, имя судьи, а также информацию о судебных органах, адреса и контактные данные судов. В то же время в мониторинговый отчет Стамбульского плана действий отметил, что есть сведения о проблемах получения доступа на судебные заседания, которые в большинстве случаев должны быть открытыми, а также о запрете на запись техническими средствами судебного разбирательства¹⁵⁴. Судебные решения доступны в режиме он-лайн также в Армении и Украине.

Дисциплинарная ответственность

Слабые правила дисциплинарной ответственности и отсутствие их применения может способствовать безнаказанности среди судей, тогда как слишком широкие положения и злоупотребления при применении могут серьезно посягать на независимость судебной власти. Поэтому важно найти необходимый баланс.

В Украине определение оснований для дисциплинарной ответственности судей было расширено в мае 2010 года, что было признано мониторингом Стамбульского плана действий проблематичным, так как в формулировке новых положений отсутствует ясность, и таким образом не представлено четкое определение того, что является нарушением присяги судьи (одного из оснований для увольнения), оставляя возможность для злоупотреблений¹⁵⁵. Подобная проблема чрезмерно широких оснований для привлечения судей к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения с должности была отмечена в Кыргызстане¹⁵⁶ и Казахстане¹⁵⁷.

Дисциплинарное производство должно также включать гарантии защиты от произвола, чтобы судьи были защищены от преследований по политическим или иным ненадлежащим мотивам. Например, как было отмечено в мониторинговых отчетах Стамбульского плана действий, должно быть разделение функций по инициированию дисциплинарного производства, проведению расследования и принятию решения по делу. Иначе произойдет нарушение принципов справедливого судебного разбирательства ("никто не может быть судьей по своему собственному делу")¹⁵⁸. Система, в которой член совета судей отвечает за дисциплинарное расследование и представляет дело полному составу совета, подрывает беспристрастность рассмотрения, так как один и тот же человек выполняет роль "прокурора" и "судьи"¹⁵⁹. Отсутствие возможности обжалования решения о привлечении к дисциплинарной ответственности судей нарушает право человека на справедливый суд¹⁶⁰.

Выводы и рекомендации

Независимость и добропорядочность судебной власти исключительно важны для антикоррупционных усилий и надлежащего демократического управления. В ходе второго раунда мониторинга Стамбульского плана действий эти вопросы были изучены в первый раз и было обнаружено, что многие страны СПД недавно провели комплексные реформы в этой сфере, но также что еще остается сделать многое для согласования законодательства с соответствующими международными стандартами. Также отмечались случаи, когда законодательные гарантии игнорировались на практике, например, когда судьи увольняются под предлогом реорганизации или сокращения штатов вопреки гарантиям несменяемости, закрепленным в законе. На практике часто подрывается финансовая независимость судов. Создание системы подотчетности судов, которая не ослабляла бы независимость и беспристрастность судебной системы, также остается трудной задачей в регионе. Кроме этих вопросов, последующий мониторинг должен также обратить внимание на независимость и добропорядочность государственного обвинения, как важной составляющей системы правосудия.

Рекомендации:

- Продолжить необходимые реформы судебной власти и органов публичного обвинения для обеспечения их независимости, беспристрастности, добропорядочности и подотчетности, если необходимо – путем внесения изменений в конституцию страны, в соответствии с международными стандартами.
- Усилить и строго соблюдать гарантии независимости судебной власти, в том числе положения о несменяемости судей и гарантиях защиты против ненадлежащего влияния на судей. Рассмотреть возможность отмены первоначального временного назначения на должность судьи, где оно существует; в случае сохранения этой процедуры, обеспечить, чтобы отказ в подтверждении в должности судьи основывался на четких и прозрачных критериях. Минимизировать насколько возможно участие политических органов в процедуре назначения и увольнения судей. Определить систему существующих судов и количество судей в каждом суде непосредственно в законе.
- Реформировать судебные советы согласно международным стандартам (относительно их состава, статуса, полномочий, процедур работы) и предусмотреть, чтобы эти советы отвечали за решение вопросов, связанных с карьерой судей, привлечением к дисциплинарной ответственности, обучением судей и т.д.
- Ввести автоматическое распределение дел среди судей на основании объективных критериев, желательно одобренных судьями суда. Для предотвращения злоупотреблений, обеспечить, чтобы информация о распределении дела была открытой и доступной для судей, сторон и общественности.
- Отменить полномочия председателей судов касательно карьеры судей, их материального обеспечения, привлечения к ответственности и другие полномочия, которые могут негативно влиять на судебскую независимость; рассмотреть возможность избрания председателей судов судьями соответствующего суда.
- Обеспечить в законе и на практике финансовую автономию судебной системы, в частности разрешив судебной власти быть ответственной за собственный бюджет путем его составления и защиты перед парламентом, наделив судебные органы (например, судебный совет) полномочиями по контролю за распоряжением бюджетом судебной власти. Размеры вознаграждения судей и все надбавки к заработной плате судьи должны быть установлены прямо в законе; избегать выплаты премий судьям.
- Внедрить эффективные инструменты обеспечения добропорядочности судей, в частности конкурсный отбор и назначение судей в суды высшего уровня на основании личных качеств, правила этики, ограничения по несовместимости должности, нормы об управлении конфликтом интересов, об ограничениях касательно подарков и т.д. Обучение по вопросам этики, борьбы с коррупцией и добропорядочности должно быть важной составляющей начального обучения и повышения квалификации судей. Обучение судей должно осуществляться специальным учреждением, подчиненным судебной власти.

- Обеспечить подотчетность судебной власти, прежде всего при помощи обеспечения прозрачности всех вопросов, связанных с карьерой судьи (опубликование информации о вакансиях и кандидатах, которые подали заявку, результатах разных этапов конкурсного отбора и т.д.), судебных процедур и решений. Декларирование имущества и доходов судей должно быть важным инструментом для предотвращения и выявления коррупции в судебном корпусе; рассмотреть возможность опубликования деклараций судей в интернете (кроме некоторых чувствительных персональных данных).
- Хотя судебные органы должны обладать адекватными средствами для эффективного привлечения судей к дисциплинарной ответственности, такая ответственность не должна использоваться для своевольного преследования независимых судей. Для этого следует установить в законе четкие основания для привлечения к ответственности в соответствии с требованиями правовой определенности; в дисциплинарном производстве должны соблюдаться гарантии справедливого суда (в частности, путем разграничения функций расследования, обвинения и принятия решений в таком производстве и предоставления судьям адекватных возможностей для своей защиты и обжалования соответствующих решений в суде).

Предотвращение коррупции в частном секторе

В ходе первого раунда мониторинга, который проводился в рамках Стамбульского плана действий, меры по предотвращению коррупции и обеспечению добропорядочности в частном секторе не рассматривались на систематической основе, поэтому в Итоговом докладе 2008 года ориентиры для оценки стран в этой области отсутствовали.

Бизнес-среда и коррупция

Общее отсутствие правовой определенности является фундаментальной проблемой для развития бизнеса и инвестиций во многих странах Стамбульского плана действий. Как уже говорилось в Разделе 2 настоящего доклада, работающие в странах СПД частные компании считают коррупцию одним из наиболее проблемных факторов для ведения бизнеса в данном регионе. Только в Грузии, согласно опросам, коррупция является наименее важной проблемой.

Коррупция широко распространена во всех формах взаимодействия между бизнесом и публичным сектором, а равно и внутри самой предпринимательской среды. Нередко бюджетные средства выводятся на компании, тесно связанные с публичными служащими. Малые, средние и крупные предприятия, как местные, так и иностранные, сталкиваются с серьезными трудностями, связанными с непоследовательностью судебной и административной практики в вопросах защиты прав собственности. Сложные административные процедуры в таких сферах, как налогообложение, таможня, лицензирование, выдача разрешений и государственные закупки, создает почву для произвола при принятии решений; в целях вымогательства взятки чиновники инициируют всевозможные проверки и инспекции. Один из предпринимателей, с которым удалось побеседовать в ходе проведения второго раунда мониторинга Украины, сказал, что компании вынуждены мириться с коррупцией, потому что в противном случае им пришлось бы просто уйти из бизнеса.

Повышение информированности

В ходе второго раунда мониторинга примеров информационно-разъяснительных мероприятий, посвященных борьбе с коррупцией, которые были бы ориентированы на деловой сектор, выявлено мало, при этом большая часть таких мероприятий проводилась либо неправительственными организациями, либо в рамках программ, финансируемых по линии донорской помощи. Так, например, в Армении USAID совместно с Министерством финансов и экономики организовали в марте 2010 г. конференцию по вопросам корпоративной этики и честности в бизнесе. Торгово-промышленная палата Армении выпустила пособие по борьбе с коррупцией для предприятий, составленное по материалам ОЭСР и Международной торговой палаты. «Трансперенси – Азербайджан» и несколько двусторонних и многосторонних донорских организаций проводят в этой стране активную работу по антикоррупционному просвещению в частном секторе.

Данные мониторинговых отчетов позволяют предположить, что правительства стран СПД не проводят для представителей частного сектора каких-либо систематических целевых программ обучения по вопросам коррупционных рисков; такие мероприятия даже не включаются в стратегии борьбы с коррупцией.

Несмотря на отсутствие информационно-разъяснительных мероприятий, деловой сектор осознает серьезность проблемы коррупции в полной мере. Не хватает лишь практического и систематического информирования компаний о путях и методах, позволяющих им противостоять коррупции. Кроме того, не проводятся регулярные опросы и исследования, которые могли бы помочь оценить коррупционные риски для бизнеса в отдельных странах и найти положительные примеры мероприятий, способствующих повышению добропорядочности бизнеса в данном регионе.

Механизмы сообщения о фактах коррупции и институт бизнес-омбудсмена

Правительства многих стран СПД создали механизмы, предоставляющие гражданам и представителям бизнеса возможность сообщить в правоохранительные и другие уполномоченные государственные органы о фактах коррупции. К таким механизмам относятся, в частности, «горячие линии» и интернет-сайты, с помощью которых можно сообщить в вымогательстве взятки и о других нарушениях закона.

Например, при Министерстве юстиции Узбекистана создан специальный телефон доверия, по которому принимаются жалобы малых и средних предприятий на действия государственных чиновников¹⁶¹. За 9 месяцев 2011 года поступило 700 жалоб и предложений. Предприниматели могут также подать жалобу через сайт Министерства.¹⁶² За 9 месяцев 2011 года по этому каналу было получено 99 сообщений. Кроме того, в 2011 г. было заключено соглашение между Генеральной прокуратурой и Торгово-промышленной палатой Республики Узбекистан, в соответствии с которым ТПП может передавать в прокуратуру полученную от предпринимателей информацию, в том числе касающуюся фактов коррупции.

Но для того чтобы оценить, является ли такой механизм эффективным, используют ли его предприниматели для сообщения о фактах коррупции и принимают ли правоохранительные и другие государственные органы какие-то меры в связи с полученными сообщениями, информации пока еще очень мало. Похоже, что доверие частного сектора к эффективности этих механизмов почти отсутствует. Одной из основных причин этого является характерный для большинства стран СПД низкий уровень доверия к правоохранительной и судебной системам в целом. В Армении, например, представители бизнеса заявили, что вряд ли станут сообщать в полицию или в прокуратуру о своих подозрениях в коррупции: по их мнению, из-за непрофессионализма и неупорядоченности представителей этих структур это было бы «пустой тратой времени». Кроме того, защита разоблачителей (информаторов) ни в государственном, ни в частном секторах не регулируется и не стимулируется.

В некоторых странах были учреждены институты уполномоченных (омбудсменов) по защите прав предпринимателей, которые должны заниматься приемом и рассмотрением жалоб компаний на неправомерные действия государства, в том числе на вымогательство взяток и другие коррупционные действия чиновников. Должности бизнес-омбудсменов введены, например, в Грузии и в России. Эти институты относительно молоды, поэтому оценивать их вклад в расширение возможностей компаний по информированию о фактах коррупции и в защиту правомерных интересов бизнеса в случаях вымогательства взяток со стороны чиновников пока еще слишком рано.

Публично-частный диалог

Существует много примеров того, как правительства организуют общественные консультации по проектам правовых актов, однако постоянного и структурированного диалога по вопросам предупреждения коррупции, в особенности в отдельных, наиболее коррумпированных секторах, нет. В Армении опрошенные в ходе второго раунда мониторинга предприниматели подтвердили, что правительство проводит встречи с представителями деловых кругов, но эти встречи не носят регулярного характера. Они не являются структурированными, не приносят каких-то реальных результатов и не предполагают сколько-нибудь значимого участия бизнеса в процессах разработки законодательства и принятия решений.

В Казахстане, в соответствии со законом «О частном предпринимательстве», при всех государственных органах учреждены экспертные советы по вопросам предпринимательства. Эти советы являются консультативно-совещательными органами для получения экспертных заключений по проектам нормативных правовых актов, затрагивающих интересы частных предпринимателей. Одна из крупнейших в Казахстане ассоциаций предпринимателей – Национальная экономическая палата «Союз Атамекен» - дает в год порядка 5,000 экспертных заключений по проектам нормативных правовых актов. Вместе с тем представители союзов предпринимателей отмечают, что некоторые консультации носят формальный характер; более того, сфера деятельности этих советов не включает вопросов предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Бухгалтерский учет и аудит

Правила бухгалтерского учета в странах СПД в целом соответствуют международным стандартам. Несмотря на то, что ведение неофициальной бухгалтерии прямо законом не запрещено, запрещается, тем не менее, создание счетов, не отражаемых в бухгалтерской отчетности, совершение неучтенных и ненадлежащим образом отражаемых в отчетности операций, учет несуществующих расходов, отражение в отчетности обязательств, объект которых неправильно идентифицирован, а также использование подложных документов. Нарушения налогового и бухгалтерского законодательства могут повлечь за собой строгие административные и уголовные санкции, и в ряде стран - к их числу относится, например, Украина, - допускается достаточно широкое толкование законов. С точки зрения правоохранительных органов, гибкость в толковании законов является хорошим инструментом борьбы со сложными финансово-экономическими преступлениями, но вместе с тем столь широкая дискреция может приводить к правовой неопределенности и к созданию почвы для коррупции; представители делового сообщества действительно нередко говорят о том, что вымогательство взяток со стороны налоговых инспекторов является широко распространенной практикой в этом регионе.

Многие страны СПД добились значительных успехов в разработке современного законодательства, касающегося аудита и раскрытия информации: например, приняли новые стандарты аудита (в том числе требования об обязательном проведении внешнего аудита некоторых категорий компаний), а также правила в отношении раскрытия информации. Так, например, в Казахстане создан Депозитарий финансовой отчетности всех организаций публичного интереса. Этот Депозитарий представляет собой электронную базу данных

финансовой отчетности, ежегодно предоставляемой организациями публичного интереса. Следует отметить, однако, что достигнутый прогресс в этой области может быть сведен на нет из-за изъятий в законодательстве; характерным примером здесь является положение Фонда национального благосостояния «Самрук Казына». Этот фонд контролирует более половины всех национальных активов и наделен особыми полномочиями и привилегиями – например, правом самостоятельно утверждать правила о закупках. Специальным законом, принятым в феврале 2009 года, Фонд был освобожден от выполнения общих требований, касающихся проведения внутреннего и независимого аудита, отчетности и раскрытия информации. Отсутствие таких требований создает широкие возможности для коррупции. В 2009 г. агентство Standard & Poor's оценило прозрачность Фонда «Самрук Казына» в 24 балла из 100 возможных¹⁶³.

Одной из горячих тем в регионе является раскрытие информации о фактических (бенефициарных) собственниках компаний. Из-за отсутствия прозрачности в этом вопросе корпорации становятся потенциальными инструментами сокрытия незаконного богатства, в том числе доходов от коррупции. Кроме того, это снижает эффективность мер в области контроля за конфликтом интересов у должностных лиц публичного и частного секторов и расследования и уголовного преследования подозрений в коррупции. В этой связи очень важно обеспечить прозрачность структуры корпоративной собственности, в частности, путем раскрытия реестров компаний для общественного контроля, и устранить возможности, позволяющие использовать различные юридические структуры в целях сокрытия собственности и информации о бизнес интересах.

Во многих странах разработаны правила о защите независимого статуса и добропорядочности аудиторов, однако действенность этих правил надлежащим образом не проверялась. В частности, необходимо более внимательно изучить обязанность аудиторов сообщать о фактах коррупции. Во многих странах действует правило, в соответствии с которым аудиторы обязаны сообщать проверяемому предприятию о выявленных ими в ходе проверки признаках нарушений закона, включая коррупцию. В ряде стран аудиторы также обязаны сообщать об этом в государственные органы – например, в Кыргызстане таким органом является Государственная комиссия по стандартам финансовой отчетности и аудита. Но чаще всего информация, которую компания предоставляет аудитору, является конфиденциальной и не может быть раскрыта без согласия компании; именно такой порядок действует, например, в Украине. Если руководство компании не отреагирует на сообщение об обнаруженных признаках нарушений, то аудитор не имеет права сообщать об этом в правоохранительные органы, что снижает ценность аудита с точки зрения борьбы с коррупцией.

Программы внутреннего контроля и соблюдения правил

В отношении внутреннего контроля законодательство многих стран СПД носит довольно общий характер; исключение составляет только регулирование акционерных обществ. Так, например, в Армении и Кыргызстане акционерные общества обязаны создавать у себя контрольно-ревизионные комиссии, избираемые общим собранием акционеров компании в целях контроля за ее финансовой и коммерческой деятельностью. Аналогичное требование введено недавно и в Узбекистане, однако группа мониторинга не смогла подтвердить, что какие-либо новые правила, касающиеся комитетов по аудиту на частных предприятиях, действительно выполняются на практике. В целом об эффективности внутреннего

контроля, аудита и ревизионных комиссий, а также о той роли, которую они играют в предупреждении коррупции в компаниях из странах СПД, известно очень мало,

Новой тенденцией в странах СПД стало введение корпоративных программ по обеспечению соответствия¹⁶⁴. Лидерами здесь, как правило, являются компании с иностранными инвестициями и местные отделения транснациональных корпораций: введения таких программ требуют их головные офисы. Но обеспечивать соблюдение норм законодательства все чаще стремятся и многие местные компании, особенно если они занимаются международной торговлей, заинтересованы в получении иностранных кредитов и в привлечении инвестиций или планируют наладить сотрудничество с многонациональными предприятиями.

Управление государственными предприятиями во всех странах СПД оставляет желать лучшего. В некоторых странах - как, например, в Казахстане – правительства предпринимают определенные усилия, направленные на совершенствование системы корпоративного управления в национальных компаниях и холдингах. В ряде стран – в частности, в Хорватии – на государственных предприятиях вводятся программы борьбы с коррупцией.

Вставка 4.16. Программы борьбы с коррупцией на государственных предприятиях Хорватии

На долю хорватских государственных компаний, занятых в таких стратегических отраслях, как водоснабжение, лесоводство, энергетика, транспорт, финансы, судостроение, наука, аэропорты, приходится значительная часть национальных активов, и они обеспечивают занятость огромному числу работающих. Но для таких компаний характерно нерациональное использование ресурсов, а недавно вокруг некоторых из них разразились громкие коррупционные скандалы. Чтобы справиться с этими проблемами, правительство приступило к реализации антикоррупционной программы, ориентированной на государственные предприятия. В настоящее время эту программу проводят у себя 84 компании.

Целью программы является совершенствование системы оказания государственных услуг, а достичь этой цели предполагается путем повышения ответственности руководства компаний за эффективность их работы и обеспечение добропорядочности и прозрачности. Для того, чтобы обеспечить надлежащую реализацию этой программы, ее координация была поручена соответствующим профильным министерствам, а в каждой государственной компании был назначен координатор программы. Чтобы иметь возможность отслеживать достигнутый прогресс, компании должны заполнять подробные анкеты о реализации программы, прилагая к ним необходимые подтверждения - копии решений компании, опубликованную информацию и другие документы. К сентябрю 2011 года были достигнуты следующие результаты:

- в 92% компаний были назначены комиссары по этике;
- 88% компаний проинформировали своих сотрудников о правилах служебной этики;
- 79% компаний подготовили и опубликовали списки лиц, занимающих должности, которые сопряжены с высокими коррупционными рисками; такие должности были определены на основании анализа рисков;
- 74% компаний составили перечни видов информации, подлежащей раскрытию: к такой информации относятся, в частности, сведения о руководстве компанией (его организация, работа и решения, расходы и источники финансирования, отчеты независимых аудиторов о финансовой деятельности компании); сведения о процедурах закупок (уведомления, приглашения к участию в тендере, тендерная документация, протоколы открытия тендерных предложений, решения о

выборе поставщика, уведомления о заключенных контрактах); сведения о процедурах отбора кадров (объявления о вакансиях и тестировании, время проведения собеседования, сведения о статусе процедуры отбора кадров, решения, принятые комиссией по найму);

- в 86% компаний назначены ответственные по вопросам раскрытия и доступа к информации;
- 86% компаний разработали и опубликовали на своих сайтах цели в области борьбы с коррупцией на ближайшие три года;
- 86% компаний подготовили и опубликовали материалы об организационных ценностях и принципах взаимоотношений с третьими сторонами, в том числе с пользователями услуг, поставщиками, государством и другими партнерами;
- в 86% компаний назначены ответственные за функционирование системы информирования о нарушениях в компании.

Мониторинг реализации этой программы и публикация его результатов обеспечили эффективное давление на руководство компаний, которое вынуждает его добиваться поставленных целей. Кроме того, это позволило определиться с первоочередными задачами на дальнейшую перспективу, которые включают, в том числе, подготовку руководства и сотрудников компаний по вопросам служебной этики и борьбы с коррупцией, а также подготовку внутренних аудиторов.

Источник: Презентация Министерства юстиции Хорватии на заседании Руководящей группы Сети ОЭСР в сентябре 2011 года.

Пока что правительства стран СПД не предпринимают шагов, которые способствовали бы введению компаниями корпоративных программ по соблюдению правил. Однако, возрастание количества уголовных преследований за Законом США об иностранных коррупционных практиках и положениями о запрете подкупа иностранных должностных лиц в других странах-членах ОЭСР, а также недавнее принятие Великобританией Закона о борьбе с коррупцией обеспечивают гораздо более мощные стимулы для введения таких корпоративных программ в странах Восточной Европы и Центральной Азии, чем все остальные действия правительств в этом регионе.

Надо заметить, что правительства многих стран Сети не понимают, какую роль они могут сыграть в продвижении принципов надлежащего управления в частном секторе. Так, например, в Литве представители государственных органов, с которыми удалось побеседовать в ходе консультаций Сети по вопросам добропорядочности бизнеса, считают, что их единственной задачей является наказание какого-либо противоправного поведения, и приоритетная роль должна отводиться правоохранительной деятельности.

Введение ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения и применения соответствующих положений на практике было бы для компаний серьезным стимулом к реализации мер по предупреждению коррупции. Очень важно, чтобы разработка законов об ответственности юридических лиц проходила с привлечением частного сектора. Кроме того, необходимо обеспечить, чтобы введение этого международного стандарта шло рука об руку со видимыми и жесткими санкциями за принятие взяток публичными служащими и с действенными мерами, обеспечивающими неподкупность правоохранительных органов и судебной системы.

Коллективные действия

Ведущая роль в обеспечении верховенства права, в создании стимулов для принятия компаниями мер по обеспечению добропорядочности и в организации диалога государства и бизнеса принадлежит правительствам стран, но не менее важна здесь и роль отдельных компаний и бизнес-ассоциаций.

Отдельным компаниям очень трудно своими силами организовать действенные меры по борьбе с коррупцией, даже если они больше не могут нести то бремя, которое коррупция накладывает на их деятельность. У компаний может не хватать для этого необходимых ресурсов, они могут опасаться, что односторонние меры по борьбе с коррупцией подорвут их конкурентоспособность на рынках, где коррупция является популярным инструментом разрешения конфликтов и получения контрактов. Кроме того, они могут не захотеть, чтобы их считали лидерами в такой щекотливой сфере, как борьба с коррупцией.

Наиболее эффективной формой самоорганизации бизнеса для борьбы с коррупцией считаются коллективные действия с участием многих компаний. Если компании действуют сообща, то у них появляется возможность создать более сильную позицию и оказать более сильное давление на правительства, требуя проведения антикоррупционных реформ.

Организация коллективных действий - задача непростая. Чтобы ее решить, компаниям нужно согласовать общую цель, которая может заключаться, например, в том, чтобы остановить коррупцию в конкретной отрасли - скажем, в сфере налогообложения, на таможене, в сфере государственных закупок, - и предложить решение, в соответствии с которым отдельным компаниям придется взять на себя обязательство не давать взятки, а также другие меры, которые могли бы способствовать устранению препятствий на пути борьбы с коррупцией. Очень важная роль в организации коллективных действий принадлежит бизнес ассоциациям, поскольку они могут обеспечить координацию деятельности отдельных компаний, а также предоставить им техническую поддержку.

Во ходе проведения второго раунда мониторинга примеров коллективных действий по борьбе с коррупцией в странах СПД обнаружено не было. Это говорит о том, что отдельные компании и бизнес ассоциации к таким действиям пока не готовы. Правда, во время консультаций с представителями деловых кругов компании из многих стран, жалуясь на коррупцию, отмечали, что в ряде случаев бизнес ассоциации были полезны при лоббировании отдельных случаев. Некоторые ассоциации создали комитеты по вопросам борьбы с коррупцией - как, например, Американская торговая палата в Украине, - или организуют исследования и опросы по проблемам коррупции: этим занимается, например, Европейская бизнес-ассоциация в Украине. Но коллективными действиями эти меры считать все-таки еще нельзя.

В целях содействия организации коллективных действий странам СПД полезно было бы ознакомиться с опытом других стран Сети ОЭСР как в регионе, так и за его пределами.

Вставка 4.17. «Прозрачная волна» – инициатива по содействию прозрачности бизнеса в Литве

Главной целью этой инициативы является содействие прозрачности предпринимательской деятельности в Литве. Компании, участвующие в этом проекте, берут на себя обязательство вести бизнес ответственно и с соблюдением принципа прозрачности, а также способствовать тому, чтобы их деловые партнеры:

- участвовали в тендерах (на государственные закупки), придерживаясь принципов честности и прозрачности, т.е. не предлагая взятки организаторам тендеров и членам конкурсных комиссий и не прибегая к незаконным финансовым и нефинансовым мерам, чтобы получить какие-либо конкурентные преимущества перед другими участниками;
- соблюдали законы Литвы и честно платили все необходимые налоги и сборы;
- поддерживали прозрачность системы бухучета и выплаты заработной платы своим сотрудникам.

В ходе реализации этого проекта знак «Прозрачная волна» представляют обществу и бизнесу. Эту маркировку стараются всячески популяризовать, для граждан и представителей бизнеса она может стать символом прозрачности. Предприятия, обладающие такой маркировкой, должны пользоваться более высоким доверием потребителей, иметь хорошую репутацию в обществе и служить примером для других компаний, побуждая и их к ответственному ведению бизнеса. В Литве «Прозрачная волна» является первым знаком, символизирующим ответственность и прозрачность предпринимательской деятельности.

Эта инициатива стартовала в Литве в 2007 году, а к 2011 году она объединила уже более 40 компаний. Компании маркируют знаком «Прозрачная волна» свои товары, услуги, маркетинговые материалы. Примеры этой маркировки представлены по адресу в Интернете: http://www.baltojibanga.lt/lt/baltieji_produkta.html.

Патронирует инициативу Президент Литовской Республики Даля Грибаускайте. Проект «Прозрачная волна» привлек внимание и других органов власти страны – Министерства финансов Литвы, Налоговой инспекции и т.д.

Инициаторами проекта «Прозрачная волна» были Ассоциация «Форум инвесторов», Институт гражданского общества, Программа развития ООН в Литве, «Transparency International – Литва», гражданская ассоциация «Dalių sąjauka», Литовское агентство поддержки бизнеса (инициативная группа). Право на использование предприятиями маркировки «Прозрачная волна» предоставляется специально сформированным для этой цели Советом, который действует на добровольных началах.

Более подробную информацию можно найти на сайте www.baltojibanga.lt.

Источник: информация, предоставленная правительством Литвы; www.baltojibanga.lt.

Выводы и рекомендации

Добропорядочность бизнеса является относительно малоизученным вопросом антикоррупционной повестки дня в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Каких-либо целенаправленных систематических мер по содействию добропорядочности в бизнесе правительства стран СПД пока не принимают. Компании из стран Стамбульского плана действий хорошо осведомлены о рисках коррупции, и в большинстве стран коррупция считается одним из главных препятствий для ведения бизнеса. Некоторые компании – главным образом это крупные транснациональные корпорации – ввели у себя внутренние программы по обеспечению соответствия. Бизнес-ассоциации начинают разрабатывать

мероприятия по развитию этических принципов и борьбе с коррупцией, но сильным игроком в области борьбы с коррупцией в регионе деловое сообщество пока не стало, и в этой связи необходимы дальнейшие усилия по организации эффективного публично-частного диалога, а также коллективных действий компаний против коррупции.

Рекомендации правительствам стран СПД:

- Начать диалог с бизнес сектором, проводить с компаниями информационно-разъяснительную работу по вопросам коррупционных рисков и практических решений связанных с этим проблем;
- Вовлекать компании в процесс содержательных консультаций по мерам стимулирования добропорядочности бизнеса, например, по таким вопросам, как введение корпоративной ответственности за коррупцию, бухгалтерский учет и аудит, корпоративное управление, упрощение государственного регулирования предпринимательства, целевые меры, ориентированные на наиболее коррумпированные сектора, и т. д.;
- Ввести требования прозрачности и раскрытия информации, а также антикоррупционные программы на предприятиях, находящихся в собственности или под контролем государства;
- Содействовать корпоративной прозрачности, в частности, в вопросе фактических (бенефициарных) собственниках, путем ограничения возможностей для сокрытия собственности и введения обязательного требования о раскрытии определенной информации о компаниях; обеспечить доступность и прозрачность государственных реестров компаний;
- Обеспечить эффективность существующих механизмов для сообщения о фактах коррупции, содействовать практике информирования о коррупции путем укрепления добропорядочности правоохранительных органов и судебной системы и обеспечения эффективного расследования и уголовного преследования коррупционных преступлений;
- Оказывать компаниям содействие в разработке кодексов поведения, программ внутреннего контроля и обеспечения соответствия согласно рекомендациям, содержащимся в Руководстве о хорошей практике касательно организации систем внутреннего контроля, этики и обеспечения соответствия (Приложение 2 к Рекомендации Совета ОЭСР от 26 ноября 2009 г.);
- Оказывать бизнес-ассоциациям поддержку в их усилиях, направленных на стимулирование добропорядочности бизнеса (особенно это касается местных компаний и малых и средних предприятий) и организацию коллективных действий компаний и ассоциаций против коррупции.

Примечания

- 1 Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, Итоговый отчет, Оценка прогресса в период 2003-2007 гг., www.oecd.org.
- 2 Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 50-51, www.oecd.org.
- 3 Отчет о втором раунде мониторинга Армении в рамках Стамбульского плана действий, р. 63, www.oecd.org.
- 4 Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга Узбекистана в рамках Стамбульского плана действий, с. 46, www.oecd.org.
- 5 Стамбульский план действий, Итоговый отчет, Оценка прогресса в период 2003-2007, с. 100, www.oecd.org.
- 6 Более подробную информацию см. на www.hr.gov.ge.
- 7 Отчет о втором раунде мониторинга Азербайджана в рамках Стамбульского плана действий с. 37, www.oecd.org.
- 8 См. Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 61, www.oecd.org.
- 9 См. Отчет о втором раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий, с. 33 www.oecd.org.
- 10 Отчет о выполнении рекомендаций СПД Азербайджаном, февраль 2012, с. 12, www.oecd.org.
- 11 См. Отчет о втором раунде мониторинга Украины в рамках Стамбульского плана действий, с. 63, www.oecd.org.
- 12 См. Отчет о втором раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий, с. 39, www.oecd.org.
- 13 Стамбульский план действий, Итоговый отчет, Оценка прогресса в период 2003-2007, с. 81-82, www.oecd.org.
- 14 Стамбульский план действий, Итоговый отчет, Оценка прогресса в период 2003-2007, с. 82, www.oecd.org.
- 15 см. Отчет о втором раунде мониторинга Украины в рамках Стамбульского плана действий, с. 63, www.oecd.org.
- 16 Стамбульский план действий, Итоговый отчет, Оценка прогресса в период 2003-2007, с. 14, www.oecd.org.
- 17 см. Стамбульский план действий: Отчет по Казахстану; второй раунд мониторинга, с. 71, www.oecd.org.
- 18 Отчет о втором раунде мониторинга Таджикистана в рамках Стамбульского плана действий, с. 52, www.oecd.org.
- 19 Материалы семинара в Вильнюсе, с. 8, www.oecd.org.
- 20 Курс по изучению этики, публикация Сети ОЭСР, которая готовится.

- 21 Стамбульский план действий, Итоговый отчет, Оценка прогресса в период 2003-2007 гг., с. 14-15, www.oecd.org.
- 22 Декларирование активов публичными должностными лицами: Инструмент предотвращения коррупции, ОЭСР, www.oecd.org.
- 23 Белградский семинар 2009 г., Парижский семинар 2010 г., и Бишкекский семинар 2012 г.
- 24 Соответствующие поправки в закон были приняты в первом чтении в сентябре 2012 года.
- 25 Отчет о выполнении рекомендаций СПД Таджикистаном, сентябрь 2011 г., с. 9, www.oecd.org.
- 26 Стамбульский план действий, Итоговый отчет, Оценка прогресса в период 2003-2007 гг., с. 15, www.oecd.org.
- 27 G20 Anti-Corruption Action Plan, Action Point 7: Protection of Whistleblowers, ОЭСР, 2012, www.oecd.org.
- 28 Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-Measures, OECD, 2007, с. 9, www.oecd.org.
- 29 ОЭСР (2008), Стамбульский план действий: Достижения и проблемы, с. 94, www.oecd.org.
- 30 Принципы, которые содержатся в приложении к Рекомендации Совета ОЭСР от 16 октября 2008 г., acts.oecd.org.
- 31 Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 71, www.oecd.org.
- 32 Отчет о втором раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий, с. 44, www.oecd.org.
- 33 Отчет о втором раунде мониторинга Азербайджана в рамках Стамбульского плана действий, с. 49-50, www.oecd.org. См. также EBRD Legal Diagnostic Report on Compliance of the Public Procurement Legislation in Azerbaijan with International Best Practice as expressed by the 2011 UNCITRAL Model Law on Public Procurement, проект отчета, июль 2012 г.
- 34 Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-Measures, OECD, 2007, с. 21, www.oecd.org.
- 35 Принципы повышения добросовестности в сфере государственных закупок, ОЭСР, октябрь 2008 г.
- 36 Отчет о втором раунде мониторинга Азербайджана в рамках Стамбульского плана действий, с. 49, www.oecd.org.
- 37 Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 98-99, www.oecd.org.
- 38 Отчет о втором раунде мониторинга Таджикистана в рамках Стамбульского плана действий, стр. 63, www.oecd.org.
- 39 См., в частности, Принципы повышения добросовестности в сфере государственных закупок, ОЭСР, октябрь 2008 г.

- 40 Следует отметить, однако, что Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров, работ и услуг 1994 г. допускал такое исключение, но в новой редакции Типового закона (2011 г.) оно было отменено.
- 41 Отчет о втором раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий, с. 44, www.oecd.org.
- 42 См., например, Принципы повышения добропорядочности в сфере государственных закупок, ОЭСР, Принцип 1.
- 43 См. также другие примеры из стран ОЭСР и Сети: www.oecd.org.
- 44 Отчет о втором раунде мониторинга Украины в рамках Стамбульского плана действий, стр. 73, www.oecd.org.
- 45 Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга Узбекистана в рамках Стамбульского плана действий, стр. 61, www.oecd.org.
- 46 Рекомендация Совета ОЭСР о дальнейшем противодействии подкупу иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок, ноябрь 2009 г., www.oecd.org.
- 47 Отчет о втором раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий, с. 45, www.oecd.org.
- 48 Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга Узбекистана в рамках Стамбульского плана действий, стр. 61, www.oecd.org.
- 49 См., например, отчет отделений Transparency International в Армении, Азербайджане и Грузии о свободе информации в странах Южного Кавказа, июнь 2012, <http://transparency.ge>.
- 50 Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 75-76, <http://www.oecd.org>.
- 51 Статья 3 Конвенции, conventions.coe.int. См. также Отчеты о втором раунде мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по Армении (с. 82, www.oecd.org), Казахстану (с. 104, www.oecd.org), Кыргызстану (с. 76, www.oecd.org).
- 52 Закон Болгарии о доступе к публичной информации, Дополнительное положение, www.aip-bg.org.
- 53 Закон Сербии о свободном доступе к информации общественной важности, статья 8, www.poverenik.org.rs.
- 54 См., например, статью 4 Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам, доступна по адресу conventions.coe.int.
- 55 Отчет о втором раунде мониторинга Армении в рамках Стамбульского плана действий (с. 83-84, www.oecd.org). См. также Отчеты о втором раунде мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по Азербайджану (с. 52, www.oecd.org), Казахстану (с. 102, www.oecd.org), Кыргызстану (с. 77, www.oecd.org), Украине (с. 75, www.oecd.org).
- 56 Отчет о втором раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий (с. 47, <http://www.oecd.org>).

- 57 Handbook on Freedom of Information in the South Caucasus Countries, отчет отделений Transparency International в Армении, Азербайджане и Грузии, июнь 2012, с. 48-49, transparency.ge.
- 58 Согласно информации грузинских властей, Грузия ввела требование инициативного опубликования в своем Общем административном кодексе. Соответствующие изменения вступят в силу в сентябре 2013 года. Точный список информации, подлежащей обнародованию, должен быть определен до 2013 года. Единый портал публичной информации для опубликования информации он-лайн уже был запущен: www.data.gov.ge.
- 59 Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 106, <http://www.oecd.org>).
- 60 Отчет о втором раунде мониторинга Армении в рамках Стамбульского плана действий (с. 85, <http://www.oecd.org>).
- 61 Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 78-79, <http://www.oecd.org>).
- 62 Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 106, www.oecd.org).
- 63 Источник: wcd.coe.int. См. также: Руководство по финансированию политических партий, Венецианская Комиссия (CDL-INF (2001) 8, www.venice.coe.int); Руководство по регулированию политических партий, Венецианская Комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ (CDL-AD (2010) 024, www.venice.coe.int); заключения Венецианской Комиссии по конкретным странам (www.venice.coe.int); Рекомендация 1516 (2001) Парламентской Ассамблеи Совета Европы по финансированию политических партий (assembly.coe.int); Отчеты ГРЕКО по третьему раунду оценивания (www.coe.int) и тематический обзор третьего раунда оценивания ГРЕКО (www.coe.int).
- 64 Первый раунд мониторинга СПД провел только поверхностный обзор ситуации в этой сфере и лишь для двух стран (Казахстана и Кыргызстана). См. некоторые заключения в Итоговом отчете 2008 года, с. 98-99, www.oecd.org.
- 65 Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 108, <http://www.oecd.org>).
- 66 Руководство Венецианской Комиссии и ОБСЕ\ ODIHR по регулированию политических партий (CDL-AD(2010)024, §176, www.venice.coe.int).
- 67 Закон о финансировании политических партий, статья 8.
- 68 Для более детальной информации см.: Регулирование политических партий в Украине, Денис Коврыженко, Лаборатория законодательных инициатив, сентябрь 2010 г., стр. 91-92, parlament.org.ua. Также см. Отчет ГРЕКО по Украине в рамках третьего раунда оценивания (Тема II), §§26-27, www.coe.int.
- 69 Руководство по финансированию политических партий, Венецианская Комиссия, декабрь 2000 г., CDL-INF (2001) 8, § 4, www.venice.coe.int.
- 70 Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 109-110, www.oecd.org). Ограничение государственного финансирования только парламентскими партиями подверглось критике в ходе

- третьего раунда оценивания ГРЕКО (Тема II) - см., в частности, отчеты по Финляндии (§ 64, www.coe.int), Испании (§69, www.coe.int).
- 71 Рекомендация Комитета Министров Совета Европы Rec (2003) 4 «Об общих правилах противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний», статья 5, wcd.coe.int.
- 72 Рекомендация 1516 (2001) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о финансировании политических партий (assembly.coe.int)
- 73 Отчет ГРЕКО по Армении в рамках третьего раунда оценивания (Тема II), §66, www.coe.int.
- 74 Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec (2003) 4 об общих правилах против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний, статьи 11-12, wcd.coe.int.
- 75 Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 110, www.oecd.org).
- 76 Отчет о втором раунде мониторинга Таджикистана в рамках Стамбульского плана действий (с. 69, www.oecd.org).
- 77 Отчет о втором раунде мониторинга Украины в рамках Стамбульского плана действий (с. 78, www.oecd.org).
- 78 Отчет ГРЕКО по Азербайджану в рамках третьего раунда оценивания (Тема II), § 89, www.coe.int.
- 79 Отчет о втором раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий (с. 50, www.oecd.org).
- 80 Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга Узбекистана в рамках Стамбульского плана действий (с. 70, www.oecd.org).
- 81 Руководство по регулированию политических партий, Венецианская Комиссия и ОБСЕ / БДИПЧ, CDL-AD (2010) 024, §§ 198-200, www.venice.coe.int.
- 82 Отчет о втором раунде мониторинга Армении в рамках Стамбульского плана действий (с. 87, www.oecd.org); Отчет ГРЕКО по Армении в рамках третьего раунда оценивания (Тема II), § 42, www.coe.int.
- 83 Отчет о втором раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий (с. 51, www.oecd.org).
- 84 Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 111, www.oecd.org).
- 85 Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec (2003) 4 об общих правилах против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний, статья 14, wcd.coe.int.
- 86 Руководство по регулированию политических партий, Венецианская Комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ, CDL-AD (2010) 024, § 212, www.venice.coe.int.
- 87 Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, Венецианская Комиссия, Совет Европы, октябрь 2002 г, пункт 3.1.В. в Разделе II, www.venice.coe.int. В Кодексе далее говорится, что Центральная избирательная комиссия "должна

включать: I. по крайней мере, одного члена судебной власти; II. представителей партий, уже избранных в парламент, или набравших не менее определенного процента голосов; эти лица должны быть квалифицированы в избирательных вопросах" (пункт 3.1.В., раздел II).

- 88 Рекомендация 1516 (2001) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о финансировании политических партий, assembly.coe.int.
- 89 Отчет о втором раунде мониторинга Украины в рамках Стамбульского плана действий, с. 78, www.oecd.org. См. также Отчет ГРЕКО по Украине в рамках третьего этапа оценивания (тема II), § 90, www.coe.int: "GET считает, что простое предупреждение Министерства юстиции в отношении партии или конфискация незаконных средств не имеют желаемого сдерживающего эффекта. Необходимо предпринять дополнительные меры для расширения диапазона санкций за нарушения правил финансирования партий и обеспечить гарантию того, что наказание соразмерно тяжести преступления (например, с помощью гибкой системы уголовных/ административных /гражданских санкции)".
- 90 Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe, Transparency International, июнь 2012, www.transparency.org.
- 91 Смотрите на www.gopacnetwork.org
- 92 Статья 8 Конвенции ООН против коррупции призывает государства применять кодексы или нормы поведения для надлежащего, добросовестного и соответствующего выполнения публичных функций. Согласно Transparency International, лишь немногие европейские страны приняли кодексы поведения для парламентариев: Франция, Германия, Греция, Ирландия, Латвия, Литва, Польша, Великобритания (источник: Transparency International, июнь 2012, www.transparency.org).
- 93 Отчет о правовой базе регулирования лоббирования в государствах-членах Совета Европы, Венецианская Комиссия, Исследование № 590/2010, CDL-DEM (2011) 002, май 2011 г., с. 3, www.venice.coe.int.
- 94 Зеленая книга Европейской инициативы прозрачности, цитата из Lobbyists, Government and Public Trust. Volume 1: Increasing transparency through legislation, ОЭСР, 2009 г, с. 34, www.oecd.org.
- 95 Рекомендация Совета ОЭСР о принципах прозрачности и добропорядочности в лоббировании, февраль 2010 г., acts.oecd.org.
- 96 Там же.
- 97 Всеобщая декларация прав человека (ст. 10), Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 14), Европейская конвенция о правах человека (ст. 6) и т.д.
- 98 См., среди многих других, решения по делам Campbell and Fell v. UK (заявление № 7819/77, 7878/77), Incal v. Turkey (№ 22678/93), Kyprianou v. Cyprus (№ 73797 / 01), Sovtransavto Holding v. Ukraine (№ 48553/99), Brumarescu v. Romania (№ 28342/95), Ryabykh v. Russia (№ 52854/99), Henryk Urban and Ryszard Urban v. Poland (№ 23614/08).
- 99 См. в частности, Рекомендацию CM / Rec (2010) 12 по судьям: независимость, эффективность и ответственность, 17 ноября 2010 года, wcd.coe.int.

- 100 См., в частности, отчеты о независимости судебной системы (www.venice.coe.int), о назначении судей (www.venice.coe.int) и многочисленные заключения по конкретным странам, в том числе по Азербайджану, Армении, Кыргызстану, Грузии и Украине (www.venice.coe.int).
- 101 См. заключения Консультативного совета европейских судей (КСЕС) (www.coe.int), в частности Заключение № 1 (2001) о стандартах независимости судебной власти и несменяемости судей, Заключение № 3 (2002) об этике и ответственности судей, Заключение № 10 (2007) о "Совете судей на службе общества". См. также «Magna Carta судей (основоположные принципы)», 17 ноября 2010 года wcd.coe.int.
- 102 См. например, Резолюцию 1703 (2010) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о коррупции в судебной системе, 27 января 2010 года, assembly.coe.int; Европейская хартия о законе для судей, июль 1998 г., wcd.coe.int.
- 103 Основные принципы независимости судебных органов, одобренные Генеральной Ассамблеей ООН, Резолюции № 40/32 от 29 ноября 1985 года и № 40/146 от 13 декабря 1985 года, www2.ohchr.org; Бангалорские принципы поведения судей, 2002 г., www.unodc.org. Смотрите также отчет о судебной коррупции, подготовленный Специальным докладчиком ООН по вопросам независимости судей и адвокатов, август 2012 г., daccess-dds-ny.un.org.
- 104 См. среди других: материалы Конференций ОБСЕ по человеческому измерению в Копенгагене, Москве, Стамбуле; Рекомендации по независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Средней Азии, Киев ОБСЕ / БДИПЧ (www.osce.org).
- 105 Пятый закон - Об утверждении структуры местных судов и штатной численности судей местных судов Кыргызской Республике - был принят в октябре 2011 года. В отчете по мониторингу Стамбульского плана действий отмечается, что слишком большое количество законов о судебной системе с пересекающимися положениями создают проблемы, и рекомендуется принять единый закон (см. Отчет Стамбульского плана действий о втором раунду мониторинга Кыргызстана, с. 86, www.oecd.org).
- 106 "Коррупция в судебной власти угрожает верховенству права и защите прав человека", пресс-релиз, Специальный докладчик ООН по вопросам независимости судей и адвокатов, Габриэла Кнаул, октябрь 2012 г., www.ohchr.org.
- 107 Рекомендация СМ / Рес (2010) 12 по судьям: независимость, эффективность и ответственность, §§ 4 и 7 Приложения, wcd.coe.int.
- 108 Magna Carta судей, §3, wcd.coe.int.
- 109 Рекомендация СМ / Рес (2010) 12, §22 Приложения: "В процессе принятия решений судьи должны быть независимыми и беспристрастными, иметь возможность действовать без каких-либо ограничений, неправомерного влияния, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, любой власти, в том числе внутренних судебных органов".
- 110 Отчет о втором раунде оценивания Азербайджана в рамках Стамбульского плана действий (с. 54-55, www.oecd.org).
- 111 Венецианская Комиссия, Отчет о назначении судей, §41, www.venice.coe.int.

- 112 Венецианская Комиссия, Заключение по проекту конституционных изменений, касающихся реформирования судебной системы в бывшей Югославской Республике Македония, §23, www.venice.coe.int.
- 113 Отчет о втором раунде оценивания Украины в рамках Стамбульского плана действий (с. 80, www.oecd.org).
- 114 Отчет о втором раунде оценивания Грузии в рамках Стамбульского плана действий (с. 53, www.oecd.org). Согласно информации грузинских властей, Конституция Грузии (ст. 86.2) была изменена для введения пожизненного срока полномочий судей. Это изменение вступит в силу осенью 2013 года.
- 115 Отчет о втором раунде оценивания Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 117, www.oecd.org).
- 116 Там же, с. 120-121, www.oecd.org.
- 117 Отчет о втором раунде оценивания Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 86, www.oecd.org).
- 118 См. стандарты касательно судебных советов, в частности, Заключение № 10 Консультативного совета европейских судей (wcd.coe.int), Рекомендацию СМ / Рес (2010) 12 Комитета Министров Совета Европы (wcd.coe.int) и Киевские рекомендации по независимости судей ОБСЕ/БДИПЧ (www.osce.org).
- 119 Magna Carta судей, §13, wcd.coe.int.
- 120 Отчет о втором раунде оценивания Грузии в рамках Стамбульского плана действий (с. 43, www.oecd.org).
- 121 Отчет о втором раунде оценивания Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 116, www.oecd.org).
- 122 Отчет о втором раунде оценивания Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 84-85, www.oecd.org).
- 123 Отчет о втором раунде оценивания Украины в рамках Стамбульского плана действий (с. 80, www.oecd.org).
- 124 Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга Узбекистана в рамках Стамбульского плана действий (с. 73-74, www.oecd.org).
- 125 Отчет о втором раунде оценивания Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 117, www.oecd.org).
- 126 Отчет о втором раунде оценивания Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 84, www.oecd.org). См. также: Венецианская Комиссия, Отчет о назначении судей (§ 14, www.venice.coe.int): "До тех пор пока президент связан предложением, сделанным независимым Советом судей..., назначение президентом не кажется проблематичным".
- 127 Венецианская Комиссия, Отчет о назначении судей, §12, www.venice.coe.int.
- 128 Там же, § 16, www.venice.coe.int.
- 129 Отчет о втором раунде оценивания Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 117, www.oecd.org).

- 130 Рекомендации ОБСЕ по независимости судебной системы, Киев; «Роль председателей судов», § 15, www.osce.org. Рекомендация ОБСЕ предлагает (§ 11): "Они [председатели судов] могут иметь представительские и административные функции, включая контроль над несудебным персоналом. Административные функции требуют обучения в управлении. Председатели судов не должны злоупотреблять своими полномочиями и распределять ресурсы суда таким образом, чтобы оказывать влияние на судей".
- 131 Рекомендации ОБСЕ по независимости судебной системы, Киев; "Роль председателей судов", § 12, www.osce.org.
- 132 Комитет министров Совета Европы: Рекомендация CM / Rec (2010) 12, § 24, wcd.coe.int.
- 133 Отчеты о втором раунде оценивания в рамках Стамбульского плана действий по Казахстану (с. 123-124, www.oecd.org) и Кыргызстану (стр. 85, www.oecd.org).
- 134 Отчет о втором раунде оценивания Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 84, www.oecd.org).
- 135 Отчет о втором раунде оценивания Украины в рамках Стамбульского плана действий (с. 79-80, www.oecd.org).
- 136 См., например, Отчеты о втором раунде оценивания в рамках Стамбульского плана действий по Кыргызстану (стр. 86, www.oecd.org) и Таджикистану (стр. 74, www.oecd.org).
- 137 В соответствии с Рекомендацией Комитета Министров Совета Европы № CM / Rec (2010) 12 от 17 ноября 2010 года (§55): "Необходимо избегать систем, когда основное вознаграждение судей ставится в зависимость от качества исполнения работы, так как они могут создавать трудности для независимости судей".
- 138 Отчет о втором раунде оценивания Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 122-123, www.oecd.org).
- 139 Рекомендация Комитета Министров Совета Европы № CM / Rec (2010) 12, §44, wcd.coe.int.
- 140 Отчет о втором раунде оценивания Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 86, www.oecd.org).
- 141 Отчет о втором раунде оценивания Грузии в рамках Стамбульского плана действий (с. 53, www.oecd.org).
- 142 Отчет о втором раунде оценивания Азербайджана в рамках Стамбульского плана действий (с. 55, www.oecd.org).
- 143 Профессиональные знания судьи с учетом профессиональной деятельности судьи, профессионального и поствузовского образования судьи; профессиональный авторитет судьи; трудовые навыки; качество вынесенных судьей актов; защита судьей авторитета суда и судьи и соблюдение правил поведения судьи; способности к письменному и устному общению, исходя из протоколов судебных заседаний, вынесенных судебных актов; участие судьи в предусмотренных настоящим Кодексом образовательных и профессиональных программах переподготовки; участие судьи в самоуправлении судебной власти; участие судьи в программах развития права и законодательства; отношение, проявленное судьей к своим коллегам при выполнении им своих обязанностей;

организационные способности судьи, в случае осуществления работы управленческого характера - качества, проявленные судьей в этой работе.

- 144 Отчет о втором раунде оценивания Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 121 и 125, www.oecd.org).
- 145 Там же, с. 121, www.oecd.org.
- 146 Рекомендация Комитета Министров Совета Европы № CM / Rec (2010) 12, §§ 72-74, wcd.coe.int.
- 147 См., например, Отчет о втором раунде оценивания Таджикистана в рамках Стамбульского плана действий (стр. 74, www.oecd.org).
- 148 Отчет о втором раунде оценивания Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 86, www.oecd.org).
- 149 Отчет о втором раунде оценивания Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 123, www.oecd.org).
- 150 Рекомендация Комитета Министров Совета Европы № CM / Rec (2010) 12, §57, wcd.coe.int.
- 151 Отчет о втором раунде оценивания Грузии в рамках Стамбульского плана действий (с. 54-55, www.oecd.org).
- 152 Согласно информации правительства Грузии, процесс отбора судей является прозрачным, поскольку Высший совет правосудия (ВСП) публикует на своем веб-сайте информацию по всем стадиям отбора, таким как квалификационный экзамен судей, собеседование со слушателями Высшей школы судей и кандидатами в судьи. Представителям гражданского общества разрешается присутствовать на заседаниях ВСП, во время которых проводится собеседование со слушателями Высшей школы судей. С 2013 года квалификационный экзамен судей будет проводиться в электронной форме. Критерии отбора кандидатов в судьи были определены решением ВСП от 9 октября 2009 года.
- 153 Отчет о втором раунде оценивания Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 122, www.oecd.org).
- 154 Там же, с. 124, www.oecd.org.
- 155 Отчет о втором раунде оценивания Украины в рамках Стамбульского плана действий (с. 82, www.oecd.org).
- 156 Это относится к такому основанию, как нарушение "безупречности", например, нарушение таких обязанностей, как «быть верным присяге судьи», «избегать всего, что могло бы опорочить авторитет и достоинство судьи» и т.д. См. Отчет о втором раунде оценивания Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 86, www.oecd.org).
- 157 Мониторинг в рамках Стамбульского плана действий пришел к выводу, что требования, предъявляемые к судье, сформулированы не четко (например, под «сомнения в честности, справедливости, объективности и беспристрастности» судьи можно подвести очень много ситуаций, как и под нарушение требования быть верным присяге). Такие понятия как «профессиональная непригодность», «низкие показатели в отправлении правосудия», «нарушение законности» также

являются крайне нечеткими. Отчет о втором раунде оценивания Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 118, www.oecd.org).

- 158 Отчет о втором раунде оценивания Казахстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 118-119, www.oecd.org).
- 159 Отчет о втором раунде оценивания Украины в рамках Стамбульского плана действий (с. 82, www.oecd.org).
- 160 Отчет о втором раунде оценивания Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий (с. 86, www.oecd.org).
- 161 См. www.minjust.uz.
- 162 Информацию об этом можно найти на русском языке на сайте www.minjust.uz.
- 163 Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана в рамках Стамбульского плана действий, с. 127, www.oecd.org.
- 164 Более подробная информация о корпоративных программах по обеспечению соответствия содержится в Приложении 2 к Рекомендации Совета ОЭСР от 26 ноября 2009 г. о дальнейшей борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных деловых операций, см. www.oecd.org.

Глава 5

Сеть ОЭСР по борьбе против коррупции для Восточной Европы и Центральной Азии

Глава 5 описывает роль, которую сыграла Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии в продвижении антикоррупционных реформ в регионе. Она описывает структуру управления и механизм финансирования Сети. Она также описывает основные направления работы Сети за последние пять лет, включая второй раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий, тематические обзоры и учебные семинары для специалистов-практиков. В главе подчеркивается, что методика взаимных обзоров и взаимного обучения доказала свою эффективность для стимулирования антикоррупционных реформ в регионе. В главе определяются основные факторы, которые обеспечили успех работы Сети, включая активную роль, которую играют правительства стран-участниц, участие партнеров из неправительственного сектора, эффективное сотрудничество с другими международными организациями и стабильная поддержка Секретариата ОЭСР. В заключении в главе обсуждается, как усилить влияние Сети на практическую реализацию антикоррупционных реформ в регионе.

Как работает Сеть

Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Средней Азии была создана в 1998 г. как региональный форум для продвижения антикоррупционных реформ, обмена информацией, выработки наилучшей практики и координации доноров. Она является региональной программой по борьбе с коррупцией, учрежденной Рабочей группой ОЭСР по борьбе со взяточничеством¹.

Основным органом управления Сети является ее Руководящая группа. Она объединяет Национальных координаторов из всех стран Сети, а также представителей партнерских организаций². Руководящая группа Сети на своих регулярных заседаниях осуществляет общий надзор за выработкой и реализацией Рабочей программы Сети и руководит работой Секретариата. В течение последних четырех лет Руководящая группа Сети играет все более активную роль в региональном обмене опытом, реализации программы мониторинга Стамбульского плана действий, разработке тематического взаимного обучения и обеспечении эффективного участия в этих мероприятиях экспертов из стран Сети.

Выполнение Рабочей программы Сети организует Секретариат Сети. Секретариат расположен в Отделе ОЭСР по борьбе с коррупцией и включает в себя менеджера Сети, трех менеджеров проектов и одного ассистента. Секретариат Сети подчиняется Руководящей группе, а также Рабочей группе ОЭСР по борьбе со взяточничеством.

Основным источником финансирования для реализации Рабочей программы Сети являются добровольные взносы стран-членов ОЭСР. Кроме того, страны Сети предоставляют со-финансирование, выступая спонсорами различных мероприятий и внося свой вклад в натуральной форме, финансируя отдельные расходы в рамках Рабочей программы Сети. В течение последних лет со-финансирование со стороны стран Сети значительно возросло. Также со-финансирование было предоставлено многими международными организациями. Основную финансовую поддержку Секретариату Сети оказывает ОЭСР (для более подробной информации о финансировании см. Раздел 6.4. ниже).

Чем занималась Сеть ОЭСР в последние четыре года

Рабочая программа Сети на 2009-2012 гг. была направлена на поддержку усилий стран Сети с помощью различных мероприятий, в том числе регионального диалога на высоком уровне для укрепления политической воли, непрерывного взаимного давления через механизм СПД, а также программы взаимного обучения с целью устранения имеющихся пробелов, на которые было указано практиками из стран Сети.

Конференция в Астане с целью укрепления политической воли для борьбы с коррупцией

В сентябре 2009 г. Агентство Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (Финансовая полиция) выступило принимающей стороной конференции в г. Астане «Создание условий для устойчивого экономического и социального развития Восточной Европы и Средней Азии: Борьба с коррупцией и содействие надлежащему управлению». В ней приняли участие около 130 представителей правительств, гражданского общества, бизнеса и

международных организаций примерно из 47 стран Европы, Азии, Африки и Америки. Конференция стала форумом для обмена опытом по широкому кругу вопросов, таких как: преследование транснационального взяточничества, предупреждение коррупции в сфере государственных закупок и образования, а также роль надлежащего корпоративного управления в экономическом развитии. На специальной сессии высокого уровня было принято Астанинское заявление о надлежащем управлении и борьбе с коррупцией, которое выразило политическую волю для борьбы с коррупцией в регионе Сети.

Астанинское заявление обеспечило политическую поддержку для эффективного осуществления второго раунда мониторинга в рамках СПД и установило формальную основу и тематические направления для запуска программы взаимного обучения для всех стран Сети³.

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией для поддержания взаимного давления и оценки прогресса

Стамбульский план действий (СПД) – это программа, в которой принимают участие восемь стран Сети: Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Украина и Узбекистан. Эти страны согласились на добровольной основе проходить регулярный мониторинг по вопросам борьбы с коррупцией. В качестве стандартов, по которым оценивается прогресс этих стран, используются Конвенция ООН против коррупции, другие международные конвенции и передовой опыт.

С момента учреждения Стамбульского плана действий в 2003 году был проведен обзор всех стран, которые в результате получили первоначальные рекомендации (2003-2005), а также проведен первый раунд мониторинга и странам были присвоены рейтинги соответствия первоначальным рекомендациям (2005-2007)⁴. Во время проведения второго раунда по мониторингу, представленного в этом отчете, все страны получили рейтинги соответствия первоначальным рекомендациям, а также новые обновленные рекомендации (2009-2012)⁵.

Главной особенностью Стамбульского плана действий является использование методологии *взаимной оценки* (peer review), где правительства стран-участниц оценивают друг друга, коллективно согласуют рекомендации друг с другом и проводят постоянный контроль выполнения этих рекомендаций. Такая методология является одним из главных методов работы ОЭСР, в т.ч. Рабочей группы по борьбе со взяточничеством. Методология взаимной оценки применяется Группой государств против коррупции Совета Европы (ГРЕКО), а также при проведении обзоров в рамках Конвенции ООН против коррупции. Но кроме этого межправительственная взаимная оценка редко используется в регионе, т.к. международные организации и доноры чаще полагаются на внешних консультантов и экспертов, которые готовят свои отчеты независимо друг от друга, а затем представляют их заказчикам и/или правительствам. Таким образом, взаимная оценка СПД является уникальным процессом, в котором правительства занимаются оценкой друг друга и принимают обязательства по выполнению рекомендаций, которые затем приводятся в исполнение посредством давления со стороны других стран, которые на равных принимают участие в процессе.

Еще одной важной особенностью Стамбульского плана действий является его комплексный подход. Посредством обзора и мониторинга стран исследуется вся основная антикоррупционная деятельность, в том числе стратегии борьбы с

коррупцией и планы действий, криминализация и борьба с коррупцией с помощью правоохранительных мер, предотвращение коррупции в публичной администрации и частном секторе. Другие антикоррупционные программы мониторинга, действующие в регионе, следуют тематическому подходу, когда несколько вопросов рассматриваются одновременно. Например, ГРЕКО дает оценку криминализации и финансирования политических партий во время 3-го раунда своего мониторингу, начавшегося в 2007 году, коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров во время 4-го раунда, начавшегося в 2012 году; в рамках первого цикла обзора по Конвенции ООН против коррупции рассматриваются Главы 3 и 4 Конвенции по криминализации и правоохранительному и международному сотрудничеству. В отличие от них процесс Стамбульского плана действий дает возможность правительствам разрабатывать и осуществлять свои антикоррупционные реформы на основе комплексной и регулярной оценки их антикоррупционных усилий.

Хотя Стамбульский план действий является межправительственным процессом, он открыт для участия неправительственных партнеров - представители гражданского общества, деловых кругов, международных организаций, дипломатических миссий и двусторонних финансируемых донорами программ приглашаются участвовать в процессе мониторинга: с ними проводятся консультации во время визитов в страны, они приглашаются для участия в пленарных заседаниях, а также высказывания мнения по поводу выполнения странами данных им рекомендаций. Эта особенность СПД была очень ценным инструментом, который помог обеспечить объективность и приемлемость отчетов путем включения информации и от правительственных, и от неправительственных источников. Это также помогло в реализации рекомендаций.

Вставка 5.1. Несколько цифр о втором раунде мониторинга

Во время второго раунда мониторинга в период между 2008 и 2012 годами были организованы визиты в Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Украину и Узбекистан. Во время данных визитов проведены встречи приблизительно с 156 государственными учреждениями. В дополнение, во время всех визитов, были также организованы специальные сессии с представителями гражданского общества, деловых кругов, международных и донорских организаций.

Во время второго раунда мониторинга, 32 эксперта из 16 стран Сети, в том числе из Албании, Армении, Азербайджана, Эстонии, Грузии, Казахстана, Латвии, Литвы, Македонии, Румынии, Сербии, Словении, Испании, Швейцарии, США, Украины, Таджикистана, приняли участие в оценивании стран СПД. Среди них также были эксперты - представители ОЭСР, Программы СИГМА, ОБСЕ и УООННП.

Было организовано 4 пленарных заседания (в марте и декабре 2010 г., сентябре 2011 г. и феврале 2012 г.) для обсуждения и утверждения отчетов по странам. В пленарных заседаниях приняли участие в общей сложности 246 делегатов из стран Сети, международных организаций и неправительственных организаций-партнеров.

Были утверждены и опубликованы 1 обзорный доклад (по Узбекистану) и 8 докладов по мониторингу стран (для всех стран СПД). Для презентации отчетов в странах были организованы 8 дополнительных миссий. Также были обсуждены и опубликованы 20 отчетов о ходе выполнения странами данных им рекомендаций.

Всего во время второго раунда мониторинга было утверждено 200 рекомендаций для 8 стран. 70 предыдущих рекомендаций были выполнены в полном объеме, в основном либо частично.

Источник: Секретариат Сети ОЭСР.

Все отчеты СПД публикуются на английском и русском языках на веб-сайте Сети⁶ после одобрения на пленарных заседаниях без получения дополнительного разрешения соответствующих стран (в отличие от механизма обзора по Конвенции ООН против коррупции⁷ и ГРЕКО, где отчеты считаются конфиденциальными до тех пор, пока страны не дадут свое явное согласие на их публикацию). Это очень важный инструмент для обеспечения прозрачности и подотчетности в регионе, где традиции секретности все еще сильны. Это также обеспечивает более высокую видимость и более эффективное воздействие на политику, и может использоваться не только правительствами, но и гражданским обществом, бизнесом и международными организациями, как дорожная карта реформ.

Программа взаимного обучения для усиления потенциала практикующих специалистов и поддержки реализации законодательства

В Рабочую программу Сети на 2009-2012 годы, в дополнение к взаимной оценке в рамках СПД, были включены мероприятия по "взаимному обучению" (peer learning). Целью мероприятий по взаимному обучению было предоставление аналитической и технической помощи всем странам Сети в решении коллективных проблем и общих вызовов. Общие тематические направления для мероприятий по взаимному обучению были предложены уже в Рабочей программе, и в дальнейшем были определены в консультациях с Руководящей группой Сети и с учетом выводов, полученных в процессе мониторинга СПД, который выявил некоторые области, где страны сталкиваются с аналогичными проблемами. За последние четыре года Сеть ОЭСР провела следующую работу по взаимному обучению:

Декларации об имуществе публичных служащих: большинство стран Сети ввели системы декларирования имущества, однако их вклад в борьбу с коррупцией не всегда существен. Был организован ряд семинаров для специалистов, которые работают с вопросами декларирования имущества, для обмена опытом и выявления передовой практики. В результате проекта в 2011 году было опубликовано тематическое исследование "Декларирование имущества публичных служащих: инструмент для борьбы с коррупцией", которое анализирует системы декларирования имущества в разных странах; в нем были предложены рекомендации на уровне политики о том, как повысить эффективность декларирования имущества⁸. Во вставке ниже приводится более подробное описание этого проекта.

Расследование и уголовное преследование коррупционных правонарушений: страны Сети ввели новые коррупционные преступления в свое уголовное законодательство в соответствии с требованиями международных конвенций, они также провели реформирование законодательства, которое регулирует порядок расследования и уголовного преследования коррупции, а также создали новые специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией. В то же время, коррупционные преступления становятся все более сложными, и уровень коррупции остается высоким в регионе. Для того, чтобы помочь следователям и прокурорам решить эти проблемы и учиться друг у друга современным и эффективным правоохранительным методам, Сеть организовал несколько семинаров для практикующих специалистов, в том числе в октябре 2010 года в Бухаресте, Румыния, в июне 2011 года в Киеве, Украина, и в сентябре 2012 года в Батуми, Грузия. Эти семинары могут послужить хорошей основой для профессионального обучения и взаимодействия между практикующими специалистами в правоохранительной системе⁹.

Вставка 5.2. Декларации об имуществе публичных служащих

Данный проект был реализован совместно Сетью ОЭСР и программой ОЭСР и ЕС «СИГМА». Цель состояла в том, чтобы проанализировать, как работают системы декларирования имущества в странах Сети и некоторых странах ОЭСР, выявить сильные и слабые стороны различных систем, а также разработать рекомендации для более эффективной работы системы в борьбе с коррупцией. Всем странам Сети было предложено заполнить подробные анкеты о своих системах декларирования имущества; Секретариатом Сети были наняты внешние консультанты для подготовки доклада. Проект доклада был обсужден на семинаре, который был организован совместно Сетью и ОБСЕ в Белграде, Сербия, в октябре 2009 года.

В семинаре приняли участие государственные служащие, которые были непосредственно связаны с работой систем декларирования имущества в своих странах. На основе обсуждения на семинаре, консультанты под руководством Секретариата в дальнейшем доработали доклад и представили его на втором экспертном семинаре, который был организован Сетью в марте 2010 года параллельно с заседанием Руководящей группы Сети. По результатам семинара рекомендации были завершены, и в 2011 году было опубликовано исследование «Декларирование имущества публичных служащих: инструмент для борьбы с коррупцией».

В дополнение к усилиям Сети и SIGMA по распространению исследования через свои сети, ОБСЕ оказала помощь в распространении исследования через свои представительства в странах. TI Россия совместно с Секретариатом Сети организовали презентацию исследования в Москве в декабре 2011 года. Центр ОБСЕ в Бишкеке, Кыргызстан, организовал семинар для стран Средней Азии в июне 2012 года, чтобы обсудить пути реформирования их систем декларирования имущества в свете рекомендаций. Рекомендации, представленные в исследовании, в дальнейшем используется в качестве ориентиров в процессе мониторинга СПД. Этот проект привлек внимание экспертов из других стран, не входящих в Сеть: эксперты из Афганистана, Бразилии, Ирана и Монголии приняли участие в некоторых семинарах. Дополнительно, кроме экспертов ОБСЕ, СИГМА и Сети, в проекте также приняли участие эксперты Всемирного банка и УООННП.

Это исследование представляет собой практический инструмент, служащий ориентиром при реформировании систем декларирования имущества. Оно применялось многими реформаторами в странах Сети для оценки уже достигнутого прогресса и определения дальнейших реформ. Они использовали данное исследование для убеждения лиц, ответственных за разработку политики в данной области, и другие заинтересованные стороны в важности этих реформ. Они также использовали его в качестве источника вдохновения и практических рекомендаций для осуществления конкретных правовых и организационных мер.

Источник: Секретариат Сети ОЭСР.

В дополнение к региональной программе взаимного обучения Сети, Секретариатом также реализована программа специально для Украины, и один субрегиональный проект для Грузии, Украины, Азербайджана и Молдовы (ГУАМ). Целью обоих проектов являлось укрепление потенциала правоохранительных органов для эффективного выявления, расследования и уголовного преследования коррупции в соответствии с международными стандартами. В рамках этих проектов было разработано Учебное пособие по расследованию и уголовному преследованию коррупционных правонарушений в Украине¹⁰. Пособие охватывает все этапы расследования и уголовного преследования по коррупционным делам и представляет новые методы, которые могут быть применены сотрудниками правоохранительных органов. Пособие было дополнено Оценкой инструментов правового сотрудничества для стран ГУАМ¹¹ и рабочим докладом об антикоррупционной специализации прокуроров в отдельных европейских странах¹². Проект также включал проведение экспертного семинара «Разработка и

проведение обучения по расследованию и уголовному преследованию коррупционных правонарушений» в январе 2012 года в Киеве, Украина. И руководство, и рабочие доклады могут быть использованы для внесения информированного вклада в дискуссию о правовых и институциональных реформах, необходимых для приведения уголовного законодательства в странах Сети по борьбе с коррупцией в полное соответствие с международными стандартами, а также обучения студентов и практикующих следователей и прокуроров с целью совершенствования их практических навыков в области борьбы с коррупционными преступлениями.

Обучение по вопросам антикоррупционной политики и этики: большинство стран Сети приняли антикоррупционные стратегии и планы действий и осуществили меры по повышению осведомленности о мерах по борьбе с коррупцией. Тем не менее, влияние этих политических документов на уровень коррупции не является очевидным. Сеть ОЭСР совместно с ОБСЕ организовала семинар по антикоррупционной политике в марте 2011 года в Вильнюсе, Литва. В нем приняли участие эксперты, которые принимают непосредственное участие в развитии и координации антикоррупционной стратегии и плана действий в своих странах. Эксперты обсудили пути повышения эффективности антикоррупционной политики. Эксперты также обсудили, как повысить эффективность обучения по вопросам борьбы с коррупцией и этики государственных служащих¹³. Как итог этого обсуждения, Сеть вместе с SIGMA и Сетью ОЭСР по публичной добропорядочности начали подготовку тематического исследования по теме обучения вопросам этики государственных служащих. В исследовании анализируются то, как проводится обучение по вопросам этики публичных служащих в странах Сети и ОЭСР, даются рекомендации, как сделать это обучение более эффективным и включена программа обучающей модели, которая может быть использована Сетью и другими странами для проведения современного и эффективного обучения по вопросам этики своих публичных служащих¹⁴.

Добропорядочность судебной власти: многие доступные исследования, в том числе доклады СПД по мониторингу, определили коррупцию в судебной системе, как важную проблему в регионе Сети. Этот вопрос был выбран ГРЕКО для четвертого раунда оценивания. Чтобы помочь экспертам Сети ОЭСР выявить проблемы и решения в этой области, Сеть вместе с ГРЕКО и УПН ООН организовала семинар в июне 2012 года в Стамбуле, Турция. Этот семинар собрал представителей судебных советов и других органов судебного самоуправления, которые обсудили пути укрепления независимости судебной власти, а также методы обеспечения добропорядочности судей¹⁵.

Бизнес-консультации: уже в ходе Общего заседания Сети в 2008 году в Тбилиси, Грузия, и на конференции Сети в 2009 году в Астане, Казахстан, был поднят вопрос о роли бизнеса в борьбе с коррупцией. Кроме того, во время второго раунда мониторинга были организованы специальные сессии для представителей бизнес-ассоциаций и компаний, чтобы узнать о взглядах бизнеса на усилия правительств в борьбе с коррупцией. Чтобы лучше понять не только проблемы в этой области, а также узнать о возможностях и передовом опыте, Секретариат организовал ряд консультаций с представителями бизнеса, а также с правительственными должностными лицами, ответственными за различные типы регулирования бизнеса, в частности, консультации были организованы в марте 2011 года в Вильнюсе, Литва, в июне 2011 года в Киеве, Украина. Эти консультации вместе с бизнес-панелями, организованными в ходе миссий по

мониторингу, показали, что в бизнес-секторе существует большой спрос в усилении антикоррупционных мер со стороны правительства и растет готовность компаний вводить различные антикоррупционные программы соответствия. Однако, есть относительно ограниченный опыт коллективных действий бизнеса по борьбе с коррупцией в регионе.

Вставка 5.3. Несколько цифр о мероприятиях в рамках программы взаимного обучения

В течение 2009-2012 гг. Сетью ОЭСР были проведены 12 семинаров по взаимному обучению, в том числе:

- 3 семинара для сотрудников правоохранительных органов из стран Сети (2010 г., Бухарест; 2011 г., Киев; 2012 г., Батуми; а также 4 семинара для проектов по Украине/ГУАМ - 2 семинара в 2009 г в Киеве, в 2009 г. во Львове и в 2012 г. в Киеве);
- 3 семинара по декларациям имущества (2009 г., Белград; 2010 г., Париже; 2012 г., Бишкек);
- 1 семинар по антикоррупционной политике (2011 г., Вильнюс); и
- 1 семинар по коррупции в судебной системе (2012 г., Стамбул).

Общее количество участников, которые имели возможность получить пользу от данных семинаров, составило около 530 человек.

Кроме того, в рамках программы взаимного обучения были также проведены 2 консультации с представителями бизнеса (2011 г., Вильнюс и Киев), одна консультация по обучению этике для публичных служащих (2011 г., Париж) и реализован проект по противодействию коррупции в сфере образования в Сербии (2012 г.).

В рамках программы взаимного обучения Сети ОЭСР были подготовлены и вышли в свет следующие публикации:

1. Коррупция: Глоссарий международных стандартов в области уголовного права, 2008 г.
2. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: Обзор моделей, 2008 г.
3. Декларации имущества публичных служащих: Инструмент для предотвращения коррупции, 2011 г.
4. Учебное пособие по расследованию и уголовному преследованию коррупционных правонарушений в Украине, 2012 г.
5. Антикоррупционная специализация прокуроров в некоторых европейских странах, 2012 г.
6. Инструменты правового сотрудничества для стран ГУАМ, 2012 г.
7. Исследование по обучению этике публичных служащих, 2013 г. (готовится к печати)
8. Протоколы всех вышеназванных семинаров.

Источник: Секретариат Сети ОЭСР.

Коррупция в образовании: Директорат ОЭСР по образованию, Программа по сотрудничеству со странами - не членами ОЭСР, разработал и в сентябре 2011 года представил Руководящей группе Сети ОЭСР методологию оценки добропорядочности образовательной системы, которая могла бы быть полезна для министерств образования, в частности, при разработки или оценки образовательных систем или секторальных стратегий борьбы с коррупцией. Эта методика была опробована в Сербии, первой стране Сети, которая добровольно

прошла такую оценку. Миссия в страну была организована в сентябре 2011 года, а отчет был опубликован в сентябре 2012 года¹⁶. Данный отчет был высоко оценен сербскими экспертами в сфере противодействия коррупции и государственного образования как уникальное исследование, в котором были проанализированы коррупционные риски в этом важном секторе публичных услуг, а также представлен инновационный взгляд на реформы, необходимые для повышения добропорядочности и предотвращения коррупции.

Какое влияние оказала деятельность Сети ОЭСР

Деятельность Сети ОЭСР в течение последних четырех лет продемонстрировала всю силу коллективных усилий. Она показала, что страны с переходной экономикой имеют все предпосылки для определения своих собственных потребностей. Как оказалось, под постоянным взаимным давлением со стороны других стран Сети и в сочетании со взаимным обучением, они могут найти решения по общим проблемам и улучшить показатели своей антикоррупционной деятельности. А стабильная поддержка профессионального и нейтрального Секретариата играет важную роль в обеспечении непрерывности региональных коллективных действий.

Достижения и усвоенные уроки

Как показывают рейтинги соответствия по итогам второго раунда мониторинга СПД, страны прилагают значительные усилия по выполнению данных им рекомендаций. 30% этих рекомендаций были выполнены правительствами стран-участниц СПД полностью, в основном либо частично. Многие страны СПД включили эти рекомендации в национальные антикоррупционные стратегии и планы действий (например, Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан и Таджикистан), опубликовали их на правительственных веб-сайтах (например, Азербайджан, Кыргызстан и Украина), а также создали рабочие группы для координации усилий по выполнению рекомендаций СПД (например, Кыргызстан).

Программа взаимного обучения показала, что в регионе существует очень большой спрос на специализированное практическое обучение. Особенностью программы взаимного обучения Сети было непосредственное участие практикующих специалистов и концентрация внимания на очень конкретных вопросах. Создание сетей профессионального общения стало полезным результатом семинаров по взаимному обучению. Этот новый подход к обучению позволил сместить фокус дискуссий с теоретических и концептуальных вопросов на более практический уровень обмена опытом и таким образом способствовал практико-ориентированному наращиванию потенциала этих специалистов.

Реальная вовлеченность стран Сети позволяет увеличить отдачу от ее деятельности. Ни одна из стран не покинула процесс мониторинга СПД, и одна новая страна – Узбекистан – присоединилась к нему, что свидетельствует о постоянном интересе и приверженности стран этому процессу. Спрос на программы взаимного обучения очень высок. Страны Сети вносят свой вклад в реализацию программы Сети не только своим активным участием в ее разработке и реализации, а также за счет совместного финансирования мероприятий, что является важным показателем их вовлеченности в данную работу.

Важнейшим фактором для успешной деятельности Сети явилась активная роль национальных координаторов. Координаторы из стран СПД сыграли особенно важную роль: они обеспечивали подготовку ответов на вопросники, организовывали миссии в страну, готовили участие в пленарных заседаниях высокого уровня делегаций своих стран, организовывали повторные миссии, а также на регулярной основе готовили промежуточные отчеты о ходе выполнения данных стране рекомендаций. Национальные координаторы из других стран Сети охотно откликнулись на просьбы предложить кандидатуры своих представителей из органов государственной власти для участия в мониторинге СПД. Они были очень заинтересованы тем, чтобы поделиться опытом своих стран со странами-участницами СПД. Все национальные координаторы работали в тесном сотрудничестве с Секретариатом Сети по организации взаимного обучения и разработке Рабочей программы Сети.

Представители гражданского общества и бизнеса с энтузиазмом приняли участие в мероприятиях, но в данном случае не хватало последующего отслеживания ситуации. Во время визитов в страны в ходе мониторинга были организованы специальные сессии с представителями гражданского общества и бизнес-групп; их представители также принимали участие в пленарных заседаниях (за исключением Узбекистана). Их участие было очень важно для усиления рекомендаций. Хотя НПО были готовы внести свой вклад в последующий мониторинг реализации рекомендаций, а в ряде случаев отделения «Transparency International» организовали такой независимый мониторинг (Армения, Азербайджан и Грузия), в большинстве случаев было по-прежнему трудно обеспечить регулярный мониторинг хода реализации рекомендаций со стороны гражданского общества.

Программа Сети явилась полезной основой для усиления координации и сотрудничества с другими международными организациями и донорами. Программа мониторинга СПД была хорошо согласована с графиком ГРЕКО и программой обзора в рамках Конвенции ООН против коррупции. Необходимы дальнейшие усилия для обеспечения официального представления странами отчетов СПД для обзора в рамках Конвенции ООН против коррупции. Программы взаимного обучения зачастую организовывались и финансировались совместно с другими международными организациями, например, ОБСЕ, Советом Европы, УНП ООН, Всемирным банком и другими. Доноры Сети продолжают играть важную роль в формировании Рабочей программы Сети и обеспечении ее стабильного финансирования, они также помогают Секретариату привлекать экспертов из своих стран для участия в различных видах деятельности Сети.

Дальнейшие шаги

В течение последних лет страны Сети осуществили важные антикоррупционные реформы: они приняли стратегии борьбы с коррупцией, провели реформу своего антикоррупционного законодательства, создали разнообразные антикоррупционные органы и присоединились к международным усилиям по борьбе с коррупцией. Все страны Сети в настоящее время являются участниками Конвенции ООН против коррупции, многие из них являются участниками конвенций Совета Европы по борьбе с коррупцией, и несколько стран за это время стали членами ОЭСР, а также присоединились к Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством¹⁷. Как показывают рейтинги соответствия СПД, страны демонстрировали прогресс в выполнении рекомендаций.

Данный отчет показывает, что в то время как в регионе правовые и институциональные реформы продвинулись, ключевыми проблемами остаются практическая реализация и исполнение антикоррупционной политики и законодательства. Региональный диалог, осуществляемый Сетью наряду с о взаимным давлением равных партнеров и взаимным обучением обеспечивают эффективный механизм для поддержки практической реализации реформ. Основным направлением для будущей работы Сети должно стать содействие реализации в регионе стандартов Конвенции ООН против коррупции. Таким образом, Сеть также будет поддерживать выполнение требований Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством путем мер по решению проблемы пассивной стороны взяточничества иностранных должностных лиц при помощи усиление действий по предотвращению и борьбе со взяточничеством внутри своих стран, повышения правоохранительного потенциала и вовлечение деловых кругов в борьбу с коррупцией.

Укрепление политической воли для борьбы с коррупцией имеет решающее значение для поддержки практической реализации реформ. Многие представители публичной власти среднего уровня, которые ориентированы на реформы и которые принимали непосредственное участие в работе Сети, принимают меры в рамках своих полномочий по осуществлению рекомендаций и используют новые знания в своей работе. Однако для осуществления конкретных и эффективных мер по борьбе с коррупцией им необходима реальная поддержка на более высоких уровнях правительства.

Реализация СПД показала, что региональная программа взаимных оценок особенно полезна в такой деликатной области как борьба с коррупцией. Вместо вычленения неудач в каждой отдельной стране, данный процесс позволяет выявить проблемы, которые являются общими для многих стран, и выработать общие решения. Принять трудновыполнимые на первый взгляд рекомендации легче, если опыт других стран показывает, что подобные решения работали в странах с аналогичными условиями. Важно опираться на достижения второго раунда мониторинга и продолжать процесс Стамбульского плана действий. При этом было бы важно сосредоточить внимание не только на правовых и институциональных реформах, но также изучить практическую реализацию различных мер и их влияние на коррупцию.

С учетом опыта прошедших мероприятий по взаимному обучению, должны быть разработаны специализированные тематические программы для отдельных групп практических специалистов в странах Сети. В частности, было бы полезно продолжить встречи сотрудников правоохранительных органов с целью продвижения профессионального обучения и взаимодействия и поддержки более действенных правоохранительных мер по противодействию коррупции. Было бы также полезно подготовить и продвигать тематические исследования о практических мерах по предотвращению коррупции в области публичного управления. Наконец, важным направлением является разработка относительно новой для Сети темы о роли бизнеса в предотвращении и борьбе с коррупцией, а также содействие обмену передовым опытом в этой области между частным сектором и государственными органами, ответственными за регулирование бизнеса.

Основные направления будущей антикоррупционной работы в регионе были определены на организованной Сетью Встрече на высоком уровне «Борьба с

коррупцией в странах Восточной Европы и Средней Азии: стратегические направления дальнейшей деятельности», которая прошла 10 декабря 2012 года в Париже, Франция. На данной Встрече было принято Заявление по стратегическим направлениям, которое служит политической основой для новой Рабочей программы Сети на 2013-2015 годы, утвержденной на заседании Руководящей группы Сети 11 декабря 2012 г. Текст утвержденного Заявления прилагается к этому докладу.

Финансирование Сети ОЭСР

Таблица 5.1. Финансирование Сети ОЭСР в 2009-2012 гг.

Финансирование Сети ОЭСР в 2009-2012 гг.	Сумма (евро)
Добровольные взносы членов ОЭСР	Получено
Региональная программа Сети ОЭСР	
Швейцария, 2009-2011 (Сеть ОЭСР)	325 000
Соединенные Штаты Америки, 2010 (Сеть ОЭСР)	184 114
Великобритания, 2010-2012 (Средняя Азия)	169 275
Швейцария, 2012 (Сеть ОЭСР)	200 000
Соединенные Штаты Америки, 2012 (Сеть ОЭСР)	195 664
<i>Подитог</i>	1 074 053
Специальные программы Сети ОЭСР в странах	
Соединенные Штаты Америки, 2009 (Украина)	300 651
Соединенные Штаты Америки, 2010 (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдова)	118 666
<i>Подитог</i>	419 317
Материальный вклад и со-финансирование странами Сети	Примерная оценка
Финансирование конференции в Астане Казахстаном в 2009 г.	150 000
Финансирование участия делегатов на пленарных заседаниях странами Сети: 10 делегатов на 1 встрече X 1,500 евро за делегата x 4 пленарные заседания	60 000
Финансирование местных затрат во время страновых визитов и возвратных миссии странами Стамбульского плана действия: конференц-зал и ужин 2000 евро x 8 стран; гостиница для мониторинговой группы, 5 экспертов x 5 ночей x 2 страны x 100 евро; питание и местные транспортные расходы для мониторинговой группы, 5 экспертов x 5 дней x 2 страны x 100 евро;	26 000
Финансирование и поддержка мероприятий Сети в принимающих странах: Бухарест семинар для правоохранительных органов: обед и трансферы в\из аэропорта, 2000 евро; Вильнюс семинар по предупреждению коррупции, ужин, 2000 евро; Стамбул семинар о коррупции в судебной власти: зал, техника для перевода и прием, 9,000 евро; Батуми семинар для правоохранительных органов: ужин и техника для зала, 3,000 евро.	16 000
<i>Подитог</i>	252 000
Со-финансирование другими международными организациями и донорами	Примерная оценка
Финансирование ОБСЕ совместных семинаров по декларированию имущества публичных служащих - Белград 20 000 евро, Вильнюс 20 000 евро, Бишкек 20 000 евро.	60 000
УООНП, ГРЕКО, ОБСЕ, USAID и другие проекты, финансирование для участия на пленарных заседаниях Сети спикеров, участников, экспертов, представителей НПО - 10 участников x 1,500 евро	15 000
Софинансирование со стороны ГУАМ для совместного семинара по антикоррупционному обучению в Киеве: трансферы в\из аэропорта, зал с оборудованием для перевода, услуги перевода, перерывы на кофе, ужин.	15 000

Финансирование Сети ОЭСР в 2009-2012 гг.	Сумма (евро)
ЕС, США, УООННП, ОБСЕ, Transparency International, Американская ассоциация адвокатов, Совет Европы и другие организации/проекты, которые организовали сессии с НПО и международным сообществом во время страновых визитов, зал и кофе - 300 евро за встречу x 3 встречи x 8 стран	7 200
<i>Подитог</i>	97 200
Финансирование ОЭСР	
Персонал: менеджмент и секретари	354 160
Затраты на деятельность: залы ОЭСР, перевод документов и во время встреч	270 977
<i>Подитог</i>	625 137
ОБЩАЯ ПРИМЕРНАЯ ОЦЕНКА ВЗНОСОВ В ПРОГРАММУ СЕТИ В 2009-2012 ГГ.	2 467 707

Примечания

- 1 Рабочая группа ОЭСР по борьбе со взяточничеством при осуществлении международных деловых операций состоит из представителей сторон Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных деловых операций. Сеть является одной из региональных программ глобальных связей Рабочей группы по борьбе со взяточничеством. Для информации о Рабочей группе см. www.oecd.org/daf/nocorruption.
- 2 Сеть открыта для всех стран Восточной Европы и Средней Азии, в том числе Албании, Армении, Азербайджана, Беларуси, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Эстонии, бывшей югославской Республики Македония, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Латвии, Литвы, Молдовы, Черногории, Румынии, России, Сербии, Словении, Таджикистана, Туркменистана, Украины и Узбекистана. Страны ОЭСР участвуют в Сети в качестве партнеров или спонсоров. Сеть открыта для участия международных организаций, таких как Совет Европы и его Группа государств против коррупции (ГРЕКО), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Управление ООН по наркотикам и преступности (УООННП), и Программа развития ООН (ПРООН), а также многосторонних банков развития, таких как Азиатский банк развития, Инвестиционный банк Совета Европы, ЕБРР и Всемирный банк. Сеть также открыта для участия неправительственных партнеров, в том числе «Transparency International» и других неправительственных организаций и бизнес-ассоциаций. Для получения более подробной информации о Сети см. www.oecd.org/corruption/acn.
- 3 Астанинское заявление, протокол конференции и другие актуальные материалы см. на www.oecd.org/corruption/acn.
- 4 За исключением Узбекистана, который вступил в СПД в 2009 году. Обзор Узбекистана был проведен в декабре 2010 года, а в феврале 2012 года был принят совместный отчет по первому и второму раундам мониторинга.
- 5 С процедурой и вопросником второго раунда мониторинга можно ознакомиться на www.oecd.org.

- 6 См.: www.oecd.org.
- 7 Резюме отчетов, подготовленных в рамках Механизма обзора Конвенции ООН, не являются конфиденциальными и подлежат опубликованию.
- 8 Исследование по декларированию имущества, www.oecd.org.
- 9 См. материалы семинаров в Бухаресте (www.oecd.org), Киеве (www.oecd.org) и Батуми (готовится к публикации).
- 10 Ожидается публикация Сети ОЭСР.
- 11 Ожидается публикация Сети ОЭСР.
- 12 См. www.oecd.org.
- 13 См. материалы семинара в Вильнюсе www.oecd.org.
- 14 Ожидается публикация Сети ОЭСР.
- 15 См. материалы семинара в Стамбуле (готовится к публикации).
- 16 См. www.oecd-ilibrary.org.
- 17 Болгария присоединилась к Конвенции ОЭСР против международного взяточничества в 1998 г., эта страна не является членом ОЭСР; Эстония присоединилась к Конвенции ОЭСР в 2004 г., и является членом ОЭСР с 2010 г.; Словения присоединилась к Конвенции ОЭСР в 2001 г., и является членом ОЭСР с 2010 г.; Россия присоединилась к Конвенции ОЭСР 17 апреля 2012 г., и является кандидатом на вступление в ОЭСР.

Приложение А

Заявление «УКРЕПЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВОЛИ ДЛЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ»

Мы, министры, руководители антикоррупционных ведомств и другие высокопоставленные лица из стран-участниц Сети по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии, а также другие участники Встречи на высоком уровне «Укрепление политической воли для борьбы с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии», проводимой Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 10 декабря 2012 года в Париже,

Сознавая, что коррупция препятствует устойчивому экономическому росту и социальному развитию, ставит под угрозу безопасность и стабильность наших стран, разрушает демократические институты и подрывает доверие общества к органам государственной власти,

Приветствуя значительные усилия, предпринятые правительствами наших стран совместно с гражданским обществом, частным сектором и международными организациями для снижения уровня коррупции и улучшения государственного и корпоративного управления,

Признавая, тем не менее, что во многих странах Восточной Европы и Центральной Азии коррупция по-прежнему остается серьезной проблемой и, что для успешной борьбы с ней необходимы еще более сильные меры,

Подчеркивая, что правительствам и другим заинтересованным сторонам необходимо принять практические меры против коррупции, включая меры по предупреждению коррупции в органах государственного управления и в частном секторе, меры по преследованию коррупционных преступлений, а также по обучению и вовлечению общественности,

Отмечая, что международные стандарты, установленные Конвенцией ООН против коррупции, Конвенцией ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных сделок, Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и другими международными документами, являются ориентиром для правительств в эффективной борьбе с коррупцией,

Подтверждая, что международное сотрудничество, взаимное обучение и обзоры стран, проводимые в рамках Механизма обзора выполнения Конвенции ООН против коррупции, Рабочей группы ОЭСР по борьбе с взяточничеством и Группы стран против коррупции Совета Европы (ГРЕКО), усиливают антикоррупционные меры, предпринимаемые на национальном уровне,

Будучи убеждены, что такие региональные антикоррупционные инициативы, как Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии, являются эффективным механизмом регионального диалога и взаимной поддержки в разработке и

реализации антикоррупционных реформ, содействуют соблюдению международных стандартов и обмену передовым опытом на региональном уровне,

Помня свои обязательства по усилению борьбы с коррупцией, изложенных в Астанинском заявлении о надлежащем управлении и борьбе с коррупцией, которое было принято под эгидой Сети по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии в Казахстане в 2009 г.

Согласились с тем, что борьба с коррупцией останется одной из наших первоочередных задач, и **обязуемся** умножить наши усилия и:

1. Реализовать действенную антикоррупционную политику, обеспечить достоверный и прозрачный мониторинг и отчетность о реализации этой политики, и содержательным образом вовлечь в этот процесс гражданское общество;
2. Привести антикоррупционное законодательство в полное соответствие с международными стандартами, тем самым вооружив правоохранные системы наших стран современной законодательной базой, необходимой для эффективной борьбы с коррупционными преступлениями;
3. Усилить потенциал правоохранительных органов и органов уголовной юстиции для выявления, расследования и уголовного преследования коррупции, с применением современных методов расследования, включая финансовые расследования, и обеспечить добропорядочность этих органов для восстановления доверия к ним со стороны общества;
4. Обеспечить исполнение антикоррупционного законодательства и неизбежность наказания за коррупцию с применением эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие санкций, невзирая на политическое, экономическое и общественное положение лиц, совершивших коррупционные преступления;
5. Укрепить добропорядочность судебной системы и усилить потенциал судов для применения современного антикоррупционного законодательства и беспристрастного вынесения решений по коррупционным делам;
6. Принять законодательные и институциональные меры по предотвращению коррупции в сфере политики, обеспечить прозрачность системы финансирования политических партий и избирательных кампаний, повысить добропорядочность лиц, занимающими выборные и политические должности;
7. Предотвратить коррупцию в органах государственного управления и защитить профессиональных госслужащих от неправомерного политического давления, обеспечить прием и продвижение по службе на основании личных достоинств, обеспечить выполнение правил этики, принять и реализовать действенные правила регулирования конфликта интересов и декларирования активов государственных служащих, содействовать сообщению о фактах коррупции и защитить лиц, сообщающих о таких фактах;
8. Ввести в действие эффективное законодательство о доступе к информации, обеспечить активное раскрытие и наиболее полный доступ к информации, представляющей общественный интерес; обеспечить прозрачность информации о собственниках для ограничения возможностей сокрытия коррупционных доходов;

9. Обеспечить независимость органов государственного финансового контроля и аудита, укрепить их потенциал по выявлению и предотвращению коррупционных рисков и улучшить их сотрудничество с правоохранительными органами и институтами, определяющими государственную политику;
10. Обеспечить прозрачность и добропорядочность в секторах с высоким риском коррупции, включая государственные закупки, бюджет и государственные расходы, налоговую и таможенную администрацию, государственные инспекции, выдачу лицензий и разрешений, государственное образование и другие государственные услуги; провести целевые обзоры этих секторов и на основе такого анализа принять действенные антикоррупционные меры;
11. Вступить в диалог с бизнес сектором, НПО и средствами массовой информации в целях предотвращения коррупции, работать с государственными и частными компаниями и бизнес ассоциациями для повышения их осведомленности о коррупционных рисках и поддержать их в работе по внедрению программ внутреннего контроля, этики и соблюдения правовых норм, а также в осуществлении коллективных действий против коррупции;

Поддерживаем проведение третьего раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий, разработку тематических обзоров по предотвращению коррупции и обеспечению добропорядочности в органах государственного управления и в бизнес секторе, а также дальнейшее взаимное антикоррупционное обучение для правоохранительных практиков стран Сети с целью поддержки практической реализации стандартов Конвенции ООН против коррупции в регионе;

Приветствуем присоединение Узбекистана к Стамбульскому плану действий в 2010 году, поддерживаем присоединении Монголии к Сети, отмечаем участие Туркменистана в данной Встрече на высоком уровне, и приглашаем все заинтересованные страны региона стать членами Сети по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии;

Призываем страны-участницы, страны-доноры и международные организации поддержать Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии и другие инициативы по надлежащему управлению и борьбе с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, которые способствуют реализации Конвенции ООН против коррупции. При этом важное значение необходимо уделить эффективной координации помощи антикоррупционной деятельности стран, в соответствии с положениями Бусанской декларацией об эффективности помощи.

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР представляет собой уникальный форум, в рамках которого правительства 34 демократических стран совместно работают над решением экономических, социальных и экологических проблем, возникающих в условиях глобализации. ОЭСР также находится на переднем плане усилий, направленных на обеспечение понимания новых тенденций и оказание помощи правительствам в решении связанных с этим задач, таких как корпоративное управление, информационная экономика и проблемы стареющего населения. Организация предоставляет площадку, где правительства могут обмениваться своим опытом в области экономической политики, вести поиск решения схожих проблем, узнавать о положительном опыте других стран и координировать свою национальную и внешнюю политику.

К числу членов ОЭСР относятся Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Словения, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония и Япония. В работе ОЭСР также принимает участие Европейский Союз.

Издательство ОЭСР распространяет среди широкого круга пользователей статистическую информацию, собранную Организацией, и результаты исследований на экономические, социальные и экологические темы, а также конвенции, руководства и стандарты, принятые странами-членами.

Борьба против коррупции в Восточной Европе и Центральной Азии

Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии

ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ, 2009-2013 ГОДЫ

Резюме

Глава 1. Тенденции в сфере борьбы с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии

Глава 2. Антикоррупционная политика и институты в Восточной Европе и Центральной Азии

Глава 3. Уголовная ответственность за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии

Глава 4. Предотвращение коррупции в Восточной Европе и Центральной Азии

Глава 5. Сеть ОЭСР по борьбе против коррупции для Восточной Европы и Центральной Азии

Приложение А. Заявление «Укрепление политической воли для борьбы с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии»

См. данную публикацию на

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264204294-ru>.

Данная работа опубликована на сайте электронной библиотеки ОЭСР, куда поступают все публикации, периодические издания и статистические базы данных ОЭСР. Для получения дополнительной информации посетите страничку в интернете www.oecd-ilibrary.org.