

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

РЕФОРМЫ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ, 2016-2019 гг.



**Борьба с коррупцией в странах Восточной Европы
и Центральной Азии**

**Реформы в сфере борьбы с
коррупцией в странах
Восточной Европы и
Центральной Азии**

**ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ
2016-2019 гг.**



Об ОЭСР

ОЭСР представляет собой площадку, на которой правительства сравнивают проводимые в различных странах мероприятия в сфере социально-экономической политики, обмениваются опытом, выявляют примеры успешного решения возникающих проблем и обеспечивают реализацию решений и рекомендаций, направленных на повышение качества жизни людей. Миссия ОЭСР состоит в том, чтобы обеспечить проведение такой политики, которая будет способствовать улучшению экономических и социальных условий жизни народов всего мира. Более подробно см. www.oecd.org.

Об Антиторрупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Основной целью Антиторрупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС), основанной в 1998 г., является оказание участвующим странам помощи в проведении мероприятий, направленных на предотвращение и борьбу с коррупцией. АКС представляет собой региональный форум, который содействует реализации мер по борьбе с коррупцией, обеспечивает обмен информацией, выявление и распространение передовых методов работы и координации донорской помощи в ходе проведения совещаний и семинаров представителей стран региона, программ взаимного обучения и специализированных тематических проектов. Под эгидой АКС проводятся также мероприятия в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Более подробно см. www.oecd.org/corruption/acn.

Этот доклад публикуется по поручению Генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в нем мнения и приводимая аргументация могут не совпадать с официальной позицией правительств стран-членов ОЭСР.

Настоящий документ и любая содержащаяся в нем карта приведены без ущерба для статуса или суверенитета какой-либо территории, делимитации международных границ и территориальных образований, а также для наименований территорий, городов или районов.

© ОЭСР 2020

Предисловие

Уровень коррупции в регионе Восточной Европы и Центральной Азии остается высоким. Правительства провели множество реформ для борьбы с коррупцией. Тем не менее, эмпирические данные и опросы восприятия отображают плохие показатели в области правоприменения и то, что страны не в полной мере привели свое законодательство в соответствие с международными стандартами. В настоящем докладе описываются действия, предпринятые странами региона для борьбы с коррупцией с 2016 года. В докладе указывается на достигнутый прогресс, а также остающиеся проблемы, которые требуют дальнейших действий со стороны стран.

В докладе подведены итоги четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, который охватил девять стран региона: Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Украину и Узбекистан. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией является инициативой Антикоррупционной сети ОЭСР для Восточной Европы и Центральной Азии (АКС).

В докладе анализируются три основные области антикоррупционной деятельности, включая антикоррупционную политику и институты, криминализацию коррупции и правоприменительную деятельность, а также меры по предупреждению коррупции в публичном управлении и в частном секторе. Для большей репрезентативности анализа в нем также приводятся положительные примеры из других стран региона и из стран ОЭСР. В докладе также рассматривается роль, которую ОЭСР/АКС сыграла в поддержке усилий по борьбе с коррупцией в регионе.

Доклад охватывает период с 2016 года по конец 2019 года (некоторые данные отражают события в начале 2020 года), когда был завершен четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана действий. Таким образом, он дополняет новую информацию публикацию 2016 года «Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии, прогресс и вызовы, 2013–2016 годы», в которой подводились итоги третьего раунда мониторинга.

Секретариат АКС подготовил проект доклада на основе отчетов мониторинга четвертого раунда Стамбульского плана действий, отчетов о прогрессе в выполнении рекомендаций, тематических исследований и других доступных материалов и исследований. Страны АКС предоставили информацию и свои комментарии, а также рассмотрели проект доклада. Выводы этого доклада лягут в основу новой Рабочей программы АКС на 2020–2024 гг. и новой системы антикоррупционной оценки, включая показатели эффективности.

Настоящий доклад был подготовлен Секретариатом ОЭСР/АКС в Отделе по борьбе с коррупцией Директората ОЭСР по финансовым вопросам и делам предприятий:

- Дмытро Котляр, консультант АКС, координировал подготовку доклада и подготовил Главу 1 (Тенденции в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии), разделы о добропорядочности в судебной системе и в органах прокуратуры, раздел о доступе к информации в Главе 3 (Предупреждение коррупции) и раздел об уголовном законодательстве против коррупции в Главе 4 (Криминализация коррупции и правоприменительная практика).

- Ольга Савран, менеджер АКС, подготовила главу 5 (Предупреждение и борьба с коррупцией на секторальном уровне), Главу 6 (Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии), раздел о добропорядочности на государственной службе и раздел о добропорядочности бизнеса в Главе 3 (Предупреждение коррупции).
- Русудан Михелидзе, антикоррупционный аналитик, подготовила Главу 2 (Антикоррупционная политика и институции) и разделы о конфликте интересов и декларировании активов в Главе 3 (Предупреждение коррупции).
- Тетяна Хаванська, аналитик по вопросам права и политики, подготовила раздел об органах по предупреждению коррупции и координации антикоррупционной деятельности в Главе 2 (Антикоррупционная политика и институции) и раздел об антикоррупционных органах в системе уголовного правосудия в Главе 4 (Криминализация коррупции и правоприменительная практика).
- Андрий Кухарук, антикоррупционный аналитик, подготовил раздел о процедурах расследования и уголовного преследования коррупционных преступлений и раздел о применении уголовной ответственности за коррупцию в Главе 4 (Криминализация коррупции и правоприменительная практика).
- Ноэль Мериле, антикоррупционный аналитик, участвовал в подготовке раздела об антикоррупционном просвещении в Главе 2 (Антикоррупционная политика и институции), раздела о защите информаторов в главе 3 (Предупреждение коррупции) и Главы 6 (Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии).
- Олександра Онисько, антикоррупционный аналитик, участвовала в подготовке раздела о добропорядочности бизнеса в Главе 3 (Предупреждение коррупции) и раздела об органах уголовной юстиции по борьбе с коррупцией в Главе 4 (Криминализация коррупции и правоприменительная деятельность).
- Мурод Хусанов, консультант АКС, участвовал в подготовке раздела о добропорядочности бизнеса в главе 3 (Предупреждение коррупции).
- Тамара Щелкунова, программный ассистент АКС, Питер Ван Хове, советник по управлению ресурсами АКС, и Динара Афаунова, интерн АКС, сделали вклад в подготовку доклада.
- Эдвард Смайли, офицер по вопросам публикаций Директората по вопросам финансов и предпринимательства, предоставил поддержку по редактуре.

Содержание

| | |
|--|------------|
| Предисловие | 3 |
| Список сокращений | 11 |
| Основные выводы..... | 13 |
| Антикоррупционная политика и институции | 13 |
| Предупреждение коррупции..... | 13 |
| Криминализация коррупции и правоприменение..... | 16 |
| Глава 1. Тенденции в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии..... | 17 |
| Распространение коррупции в странах Восточной Европы и Центральной Азии | 18 |
| Участие стран региона в глобальных усилиях по борьбе с коррупцией..... | 26 |
| Глава 2. Антикоррупционная политика и институции | 28 |
| Основные тенденции в политике борьбы с коррупцией..... | 29 |
| Повышение степени информированности населения и просветительская работа по вопросам борьбы с коррупцией..... | 40 |
| Институции по предотвращению коррупции и координации антикоррупционной политики | 44 |
| Рекомендации..... | 63 |
| Глава 3. Предупреждение коррупции..... | 67 |
| Добропорядочность на публичной службе | 68 |
| Добропорядочность в судебной системе | 132 |
| Добропорядочность службы публичного обвинения (прокуратуры) | 160 |
| Доступ к информации..... | 180 |
| Добропорядочность бизнеса | 193 |
| Глава 4. Применение уголовной ответственности за коррупцию | 236 |
| Уголовное законодательство против коррупции | 237 |
| Процедуры расследования и привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения..... | 325 |
| Применение уголовной ответственности за коррупцию..... | 375 |
| Антикоррупционные органы уголовного правосудия | 387 |
| Глава 5. Предупреждение и борьба с коррупцией на секторальном уровне..... | 416 |
| Углублённые и межстрановые обзоры различных секторов | 417 |
| Основные выводы, касающиеся антикоррупционных мер в реальных секторах | 418 |
| Выводы и рекомендации | 433 |
| Глава 6. Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии.. | 436 |
| Рабочая программа АКС на 2016-2019 гг..... | 437 |
| Влияние деятельности АКС..... | 446 |

| | |
|-------------------------------|------------|
| Финансирование АКС | 448 |
| Внешняя оценка | 450 |
| Новая рабочая программа | 452 |
| Примечания..... | 453 |

Вставки

| | |
|--|-----|
| Вставка 1. Стратегия борьбы с коррупцией в Великобритании | 32 |
| Вставка 2. Образовательные программы в Венгрии на тему добропорядочности | 43 |
| Вставка 3. Оценка коррупционных рисков в Министерстве внутренних дел Румынии | 69 |
| Вставка 4. Нуждаются ли страны с переходной экономикой в государственной службе, основанной на личных качествах?..... | 76 |
| Вставка 5. Защита профессиональных государственных служащих от ненадлежащего влияния: пример Грузии | 80 |
| Вставка 6. Роль глав государственных органов в обеспечении добропорядочности в государственном секторе: пример Казахстана | 81 |
| Вставка 7. Политизация государственной службы в Монголии..... | 82 |
| Вставка 8. Механизм вознаграждения по Акту Додда-Франка в США | 92 |
| Вставка 9. Закон об информаторах в Латвии..... | 93 |
| Вставка 10. Директива ЕС от 17 апреля 2019 г. О защите лиц, сообщающих о нарушениях законодательства Евросоюза..... | 96 |
| Вставка 11. Руководящие принципы ОЭСР по разрешению конфликта интересов | 101 |
| Вставка 12. Регулирование конфликта интересов в Украине | 103 |
| Вставка 13. Регулирование приема на новую работу бывших министров и высокопоставленных должностных лиц в Великобритании..... | 105 |
| Вставка 14. Ограничения занятости после работы в госсекторе Литвы | 106 |
| Вставка 15. Возможные преимущества электронной системы декларирования активов и имущественных интересов | 115 |
| Вставка 16. Проверка деклараций об активах в Грузии | 118 |
| Вставка 17. Декларирование активов и интересов в Украине | 119 |
| Вставка 18. Декларирование активов и интересов во Франции | 122 |
| Вставка 19. Порядок назначения Генерального прокурора Грузии | 166 |
| Вставка 20. Система прокурорского самоуправления в Украине..... | 170 |
| Вставка 21. Генеральная инспекционная группа Генеральной прокуратуры Грузии | 175 |
| Вставка 22. Опрос на тему добропорядочности бизнеса в Казахстане | 204 |
| Вставка 23. Регулирование бенефициарной собственности в Украине | 210 |
| Вставка 24. Закон Словацкой Республики о борьбе с «компаниями – почтовыми ящиками».. | 212 |
| Вставка 25. Совет бизнес-омбудсмена в Украине..... | 216 |
| Вставка 26. Министерство защиты предпринимательской деятельности в Албании | 217 |
| Вставка 27. Реформа корпоративного управления в компании «Нафтогаз Украина»..... | 222 |
| Вставка 28. Реформа системы корпоративного управления в АО «Самрук Казына», Казахстан..... | 223 |
| Вставка 29. Великобритания: Консультационная служба по вопросам добропорядочности бизнеса для малых и средних предприятий..... | 224 |
| Вставка 30. Отсрочка уголовного преследования и другие инструменты как стимулы для соблюдения компаниями требований законодательства | 226 |
| Вставка 31. Украинская сеть по обеспечению добропорядочности бизнеса и комплаенс | 230 |
| Вставка 32. «Пакты о добропорядочности в ЕС»..... | 231 |
| Вставка 33. Административная ответственность за подкуп в Казахстане..... | 238 |

| | |
|--|-----|
| Вставка 34. Мелкие коррупционные правонарушения в Кыргызстане | 239 |
| Вставка 35. Криминализация коррупции в Кыргызской Республике | 240 |
| Вставка 36. Определение национального должностного лица в новом уголовном кодексе Кыргызской Республики | 250 |
| Вставка 37. Определение публичного должностного лица в Украине | 251 |
| Вставка 38. Потенциальные дела об иностранном подкупе в юрисдикции Украины | 258 |
| Вставка 39. Злоупотребление влиянием в Армении | 260 |
| Вставка 40. Примеры дел о злоупотреблении влиянием в корыстных интересах в Украине.... | 262 |
| Вставка 41. Автономная природа состава преступления в виде отмывания денег в Таджикистане и Украине | 270 |
| Вставка 42. Состав преступления «отмывание денег» в Армении | 271 |
| Вставка 43. Вменение вины юридическим лицам | 275 |
| Вставка 44. Ответственность юридических лиц в Азербайджане | 285 |
| Вставка 45. Ответственность юридических лиц в Украине | 286 |
| Вставка 46. Стандарт ответственности юридических лиц в Кыргызстане | 290 |
| Вставка 47. Директива ЕС о наложении ареста и конфискации орудий и средств совершения преступления и доходов от него | 304 |
| Вставка 48. Расширенная конфискация в Молдове | 309 |
| Вставка 49. Примеры журналистов, сообщающих о коррупции (Панамское и Райское досье) | 332 |
| Вставка 50. Сообщение о коррупции через мобильное приложение в Литве | 333 |
| Вставка 51. Механизмы сотрудничества между ГФР и правоохранительными органами/прокурорами | 334 |
| Вставка 52. Пример дела: Выявление ГФР коррупции и злоупотребления влиянием со стороны политически значимого лица | 336 |
| Вставка 53. Открытый реестр политически значимых лиц страны в Украине | 339 |
| Вставка 54. Рекомендация Совета Европы, касающаяся упрощения уголовного правосудия.. | 345 |
| Вставка 55. Возвращение похищенных активов в Кыргызстан..... | 370 |
| Вставка 56. Открытый реестр коррупционных дел в Украине | 382 |
| Вставка 57. Положения международных договоров о расследовании и судебном преследовании коррупции | 388 |
| Вставка 58. Национальное агентство Украины по выявлению, отслеживанию и управлению активами, полученными в результате коррупционных и иных преступлений (АРМА) | 399 |
| Вставка 59. Основные проблемы управлений по возвращению активов в ЕС..... | 401 |
| Вставка 60. Создание Высшего антикоррупционного суда в Украине | 406 |
| Вставка 61. Структура управления высшим образованием в Армении | 419 |
| Вставка 62. Оценка коррупционных рисков в сфере | 420 |
| Вставка 63. Цели стратегии реформирования налоговой администрации Узбекистана | 421 |
| Вставка 64. Внедрение программ по комплаенсу на предприятиях с государственным участием в Украине..... | 422 |
| Вставка 65. Министерство внутренних дел Румынии: институциональная структура, оценка и мониторинг рисков..... | 423 |
| Вставка 66. Примеры политизации в отдельных секторах..... | 425 |
| Вставка 67. Примеры конфликтов интересов в реальных секторах | 426 |
| Вставка 68. Государственные закупки для инфраструктуры в Грузии | 427 |
| Вставка 69. Прозрачность в сфере образования в Казахстане и в использовании природных ресурсов в Кыргызстане | 428 |
| Вставка 70. Оценка рисков в сфере образования в Армении | 430 |
| Вставка 71. Мониторинг антикоррупционных реформ в налоговой администрации Узбекистана | 431 |

| | |
|---|-----|
| Вставка 72. Сферы оценки в рамках Стамбульского плана действий согласно рабочей программы на 2020-2024 годы | 448 |
|---|-----|

Рисунки

| | |
|---|-----|
| Рисунок 1. Коррупция является одной из трех важнейших проблем, с которыми сталкивается страна..... | 18 |
| Рисунок 2. Доля респондентов, считающих, что правительство плохо борется с коррупцией... 19 | |
| Рисунок 3. Показатель восприятия коррупции организации «Transparency International» в странах – участниках СПД, ЕС и ОЭСР (по состоянию на 2019 г.)..... | 20 |
| Рисунок 4. Показатель восприятия коррупции организации «Transparency International» в странах – участниках СПД (2019 г.)..... | 20 |
| Рисунок 5. Страны в рейтингах ИВК Transparency International и Индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума..... | 23 |
| Рисунок 6. Место стран – участников АКС в рейтинге Индекса публичной добропорядочности, 2019 г..... | 23 |
| Рисунок 7. Место стран – участников СПД в рейтинге Глобальных показателей качества управления, «Контроль коррупции»..... | 24 |
| Рисунок 8. Место стран – участников СПД в рейтинге Индекса глобальной конкурентоспособности ВЭФ, 2019 г..... | 25 |
| Рисунок 9. Цикл антикоррупционной политики | 30 |
| Рисунок 10. Санкции за нарушение правил конфликта интересов в странах ОЭСР | 102 |
| Рисунок 11. Степень раскрытия и наличие в публичном доступе данных об интересах в зависимости от уровня должностей государственных должностных лиц в исполнительной власти..... | 112 |
| Рисунок 12. Вид информации, содержащейся в формах деклараций | 113 |
| Рисунок 13. Процесс проверки декларации активов со стороны Высшего органа по обеспечению прозрачности в общественной жизни (НАТVP) Франции..... | 118 |
| Рисунок 14. Назначение судей-членов Судебных советов в странах ЕС: роль судебной системы..... | 140 |
| Рисунок 15. Орган, принимающий решения о дисциплинарных наказаниях в отношении судей в государствах-членах ЕС | 157 |
| Рисунок 16. Органы, назначающие Генерального прокурора в некоторых странах АКС и СПД..... | 164 |
| Рисунок 17. Члены прокурорских органов самоуправления в некоторых странах-участниках АКС и СПД | 168 |
| Рисунок 18. Назначение и увольнение прокуроров в странах-членах ЕС | 172 |
| Рисунок 19. Органы, участвующие в наборе прокуроров в странах АКС и СПД | 173 |
| Рисунок 20. Рейтинг стран АКС и СПД по индексу Верховенства права (Открытого правительства) | 182 |
| Рисунок 21. Индекс экономической свободы для стран АКС (2016 – 2019 гг.)..... | 194 |
| Рисунок 22. Корреляция между восприятием коррупции и защитой прав собственности в странах АКС..... | 195 |
| Рисунок 23. Политика и практика в области корпоративного управления в странах АКС | 198 |
| Рисунок 24. Рейтинг стран АКС в Обзоре «Как заниматься бизнесом» за 2016 – 2019 гг. | 199 |
| Рисунок 25. Анализ исполнения законов компаниями в Албании | 203 |
| Рисунок 26. Виды наказания или освобождения от наказания, применяемые за коррупционные преступления в Украине | 383 |

Таблицы

| | |
|---|-----|
| Таблица 1. Индекс восприятия коррупции организации «Transparency International» в странах – участниках СПД, ЕС и ОЭСР..... | 21 |
| Таблица 2. Место стран – участников СПД в рейтингах «Ведение бизнеса» и «Индекс экономической свободы»..... | 25 |
| Таблица 3. Участие стран СПД и АКС в международных соглашениях по борьбе с коррупцией и в связанных с ними договорами | 26 |
| Таблица 4. Координация политики в сфере борьбы с коррупцией в странах СПД | 34 |
| Таблица 5. Мониторинг мероприятий и оценка политики борьбы с коррупцией | 36 |
| Таблица 6. Политика борьбы с коррупцией в странах АКС в 2018 г..... | 38 |
| Таблица 7. Документы антикоррупционной политики в странах – участниках АКС | 39 |
| Таблица 8. Специализированные институты, занимающиеся координацией работы по борьбе с коррупцией и предотвращением коррупции в странах АКС..... | 45 |
| Таблица 9. Организационные изменения в институтах, занимающихся предотвращением коррупции и координацией действий в этой сфере в странах СПД..... | 48 |
| Таблица 10. Государственные органы, занимающиеся координацией работы по борьбе с коррупцией и предотвращению коррупции в странах – участниках СПД | 51 |
| Таблица 11. Примеры мероприятий по контролю в определенных областях риска, проведенных Министерством внутренних дел Румынии..... | 70 |
| Таблица 12. Программы обеспечения добропорядочности в государственном секторе стран СПД..... | 71 |
| Таблица 13. Профессиональная, основанная на признании заслуг государственная служба в странах СПД | 77 |
| Таблица 14. Статистика государственной службы в Грузии | 79 |
| Таблица 15. Кодексы поведения в странах СПД..... | 86 |
| Таблица 16. Защита информаторов в странах АКС | 97 |
| Таблица 17. Институциональная база для урегулирования конфликта интересов в странах СПД..... | 108 |
| Таблица 18. Раскрытие активов и интересов публичных служащих в странах СПД..... | 111 |
| Таблица 19. Содержание формы декларации активов и имущественных интересов в Украине..... | 114 |
| Таблица 20. Краткое описание систем декларирования активов и интересов в странах АКС .. | 124 |
| Таблица 21. Рейтинг законов о доступе к информации в странах СПД и АКС | 183 |
| Таблица 22. Положение стран СПД и АКС в глобальных рейтингах прозрачности и свободы СМИ..... | 189 |
| Таблица 23. Участие стран СПД в инициативах по обеспечению прозрачности и открытости государственного управления | 190 |
| Таблица 24. Риски для добропорядочности бизнеса для компаний и бизнес ассоциаций стран АКС..... | 200 |
| Таблица 25. Сокращение административных возможностей для коррупции: примеры стран – участников СПД | 206 |
| Таблица 26. Сокращение масштабов регулирования и электронная система управления: примеры из стран – участников СПД..... | 208 |
| Таблица 27. Обобщенные результаты по вопросам добропорядочности бизнеса в странах – участниках СПД | 234 |
| Таблица 28. Криминализация признаков составов преступления «взятничество» в странах СПД..... | 243 |
| Таблица 29. Элементы уголовной ответственности за подкуп в частном секторе | 255 |
| Таблица 30. Статистика по применению уголовной ответственности за подкуп в частном секторе в ряде стран СПД..... | 257 |

| | |
|---|-----|
| Таблица 31. Практика применения уголовной ответственности за злоупотребление влиянием в корыстных целях в Украине | 262 |
| Таблица 32. Уголовная ответственность за незаконное обогащение в странах АКС..... | 263 |
| Таблица 33. Положения об ответственности юридических лиц в международных правовых документах | 273 |
| Таблица 34. Форма ответственности юридических лиц в странах АКС..... | 277 |
| Таблица 35. Модели ответственности юридических лиц в странах АКС..... | 277 |
| Таблица 36. Ответственность юридических лиц за коррупционные преступления в странах АКС..... | 279 |
| Таблица 37. Смешанные (фиксированные/пропорциональные) корпоративные штрафы за коррупционные правонарушения в странах АКС и ОЭСР..... | 292 |
| Таблица 38. Коррупционные дела с участием юридических лиц в странах АКС..... | 297 |
| Таблица 39. Максимальные санкции за основные (без отягчающих обстоятельств) составы преступлений в странах СПД и АКС..... | 302 |
| Таблица 40. Виды конфискационных мер в странах АКС | 306 |
| Таблица 41. Положения о конфискации в странах СПД | 307 |
| Таблица 42. Срок давности за коррупционные правонарушения в странах СПД | 314 |
| Таблица 43. Действие иммунитета в отношении членов парламента и судей в Армении..... | 317 |
| Таблица 44. Лица, пользующиеся иммунитетом в странах СПД | 319 |
| Таблица 45. Положения о деятельном раскаянии в странах СПД..... | 324 |
| Таблица 46. Основные источники информации, используемые в странах СПД для выявления коррупции | 330 |
| Таблица 47. Правовой статус информации/сообщения ГФР | 335 |
| Таблица 48. Доступ правоохранительных органов к банковским, финансовым, коммерческим и другим учетным данным в странах СПД | 340 |
| Таблица 49. Процессуальные соглашения в странах АКС..... | 350 |
| Таблица 50. Сроки проведения уголовного расследования в странах СПД..... | 353 |
| Таблица 51. Международное сотрудничество в странах АКС: действующие соглашения | 361 |
| Таблица 52. Основные принципы эффективного возвращения активов..... | 365 |
| Таблица 53. Статус стран АКС в международных сетях по возвращению активов | 368 |
| Таблица 54. Данные правоохранительных органов по делам о коррупции в странах СПД | 378 |
| Таблица 55. Данные правоохранительных органов по делам о коррупции в странах СПД (2018) | 379 |
| Таблица 56. Специализированные антикоррупционные правоохранительные органы в странах АКС..... | 390 |
| Таблица 57. Модели судебной антикоррупционной специализации в странах АКС | 403 |
| Таблица 58. Количество зарегистрированных и направленных в суд дел о коррупции в Украине в 2017-2018 гг. | 404 |
| Таблица 59. Расследование случаев коррупции на предприятиях с государственным участием в Украине в 2017 году | 432 |
| Таблица 60. Краткий обзор деятельности Стамбульского плана действий..... | 439 |
| Таблица 61. Показатели выполнения рекомендаций СПД..... | 440 |
| Таблица 62. Краткий обзор деятельности АКС, связанной с предотвращением коррупции..... | 441 |
| Таблица 63. Краткий обзор деятельности АКС, относящейся к добропорядочности бизнеса.. | 443 |
| Таблица 64. Краткий обзор деятельности АКС, касающейся Сети правоохранительных органов..... | 445 |
| Таблица 65. Финансирование АКС в 2016-2019 гг. | 449 |

Список сокращений

| | |
|---------|--|
| АКС | Антикоррупционная сеть ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии |
| АТП | Американская торговая палата |
| БДИПЧ | Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека |
| ВПП | взаимная правовая помощь |
| ВСЮ | Высший совет юстиции |
| ГКС | Государственная кадровая служба |
| ГП | государственное предприятие |
| ГРЕКО | Группа государств Совета Европы против коррупции |
| ГУАМ | Организация за демократию и экономическое развитие – ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан и Молдова) |
| ЕБРР | Европейский банк реконструкции и развития |
| ЕС | Европейский Союз |
| ЗГЗ | Закон о государственных закупках |
| ЗОД/ФТ | Закон о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма |
| ИВК | Индекс восприятия коррупции организации “Transparency International” |
| КООНПК | Конвенция ООН против коррупции |
| КСЕС | Консультативный совет европейских судей |
| МФК | Международная финансовая корпорация |
| НАБУ | Национальное антикоррупционное бюро Украины |
| НАПК | Национальное агентство по предотвращению коррупции (Украина) |
| НОБК | Независимый орган по борьбе с коррупцией (Монголия) |
| НПО/НГО | Неправительственная/негосударственная организация |
| ОБСЕ | Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе |
| ООН | Организация Объединенных Наций |

| | |
|---------|---|
| ОЭСР | Организация экономического сотрудничества и развития |
| ПРООН | Программа развития ООН |
| РГВ | Рабочая группа ОЭСР по по взяточничеству (Рабочая группа по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках) |
| СЕ | Совет Европы |
| СИГМА | Программа содействия совершенствованию государственного управления, совместная инициатива ОЭСР и ЕС |
| СНГ | Содружество независимых государств |
| СПД | Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией |
| ТИ | Организация «Transparency International» |
| УБК | Управление по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры (Азербайджан) |
| УК | Уголовный кодекс |
| УНП ООН | Управление ООН по наркотикам и преступности |
| УПК | Уголовный процессуальный кодекс |

Основные выводы

Антикоррупционная политика и институции

В регионе улучшилось планирование антикоррупционной политики. Однако в большинстве стран политика все еще не основана на анализе рисков и других данных. Страны СПД использовали документы антикоррупционной политики для руководства и координации осуществления реформ, привлечения внешних заинтересованных сторон. Большинство стран СПД продемонстрировали прогресс в том, чтобы сделать процесс разработки политики более прозрачным, всеохватывающим и продуманным. Однако в политических документах часто игнорировались ключевые области коррупционного риска, в основном из-за отсутствия политической воли к устранению этих рисков. Страны СПД добились прогресса в мониторинге осуществления политики по борьбе с коррупцией, но не смогли оценить воздействие этих реформ. Несмотря на в целом более широкое взаимодействие с гражданским обществом, в регионе СПД имели место тревожные случаи сокращения возможностей для участия гражданского общества. Страны продолжали проводить многочисленные мероприятия по просвещению и повышению осведомленности в области борьбы с коррупцией; однако в большинстве из них отсутствовал системный и целевой подход.

В большинстве стран региона созданы специализированные координационные и превентивные органы или механизмы. Однако их коллеги из правоохранительных органов часто отодвигали эти органы и механизмы на второй план. Институциям, занимающимся координацией и превентивными мерами, не хватало ресурсов, видимости и авторитета. Заинтересованные стороны в большинстве стран СПД ставили под сомнение реальное влияние этих учреждений и их роль как движущей силы национальной антикоррупционной повестки дня. Правительства и широкая общественность редко поддерживали их. В будущем странам следует сосредоточить внимание на том, чтобы лучше информировать общество о работе этих институций, предоставить им ресурсы, мандат и дать им возможность в полной мере выполнять свои функции. Неправительственный сектор должен принимать значимое участие в надзоре за деятельностью этих учреждений и управлении ими. Необходима система периодической оценки их институционального потенциала и эффективности работы. Правительствам следует также избегать поспешных решений и предоставлять время для проверки новых институциональных механизмов, прежде чем вносить дальнейшие изменения.

Предупреждение коррупции

Все страны региона АКС определили добропорядочность на государственной службе в качестве одного из ключевых приоритетов своей политики по борьбе с коррупцией и/или политики реформирования государственной службы. Низкое качество оценки рисков при разработке политики реформирования государственной службы или антикоррупционной политики было общей проблемой во всем регионе. Отсутствие достоверных статистических данных еще больше подорвало доказательственную базу. Уровень реализации политики добропорядочности на государственной службе в разных странах был неоднородным. Главной проблемой при оценке прогресса в этой области было отсутствие эффективного и регулярного измерения воздействия антикоррупционных мер, реформ систем добропорядочности и государственной службы. Все страны СПД, за исключением двух, обеспечили в законодательстве разграничение политических и

профессиональных должностей, однако некоторые из рассматриваемых стран все еще имели существенные недостатки, поскольку их классификации были неправильными или неясными. Страны АКС добились хороших успехов в направлении приема кадров на основании профессиональных качеств и личных заслуг. Другие страны также нуждаются в назначениях на основе личных заслуг, однако в законодательстве или на практике в некоторых из них имеются серьезные недостатки. Во всем регионе СПД сохраняется высокий риск политизации в отношении высших должностей на гражданской службе. Все страны СПД и многие страны АКС страдают от недостатка имеющихся данных о профессионализме на государственной службе. В то время как многие страны стремились к проведению оценки и продвижению по службе на основе достигнутых результатов работы, лишь немногие страны внедрили их на практике. Страны добились меньшего прогресса в обеспечении справедливого и прозрачного вознаграждения.

Как представляется, этические кодексы или кодексы поведения не играли важной роли в поощрении добропорядочности на государственной службе в странах СПД. Это может объясняться более сильной привязанностью стран к мерам, основанным на правилах, таких как например, как обязательные декларации или дисциплинарные санкции. Хотя во всех странах в различных государственных органах созданы комиссии или определены сотрудники по вопросам этики, они, как представляется, были слабыми и неэффективными.

Обеспечение этики публичного сектора среди членов парламента и других политических лиц, вероятно, было главным вызовом в регионе. Многие страны не имели кодексов парламентской этики из-за постоянного сопротивления самих членов парламента; некоторые страны приняли их совсем недавно. Во всех случаях не было эффективных механизмов для поддержки внедрения этических правил среди членов парламента. Не было обучения членов парламента, парламентские комиссии, которые занимались этикой, не играли существенной роли в контроле за выполнением правил.

Страны СПД провели дальнейшую реформу положений о конфликте интересов в соответствии с международными стандартами. Они также предприняли некоторые усилия по обеспечению соблюдения таких положений. Однако большинство стран СПД не располагали подробными процедурами для обеспечения соблюдения этих положений. Имелись примеры передовой практики в области обеспечения методологического руководства, подготовки кадров и проведения информационно-разъяснительной работы, однако лишь немногие страны обеспечивали практическое обучение и индивидуальное консультирование. Правоприменение, особенно в отношении высокопоставленных должностных лиц, было низким и непоследовательным. Общественность часто воспринимала правоприменительные меры как необъективные.

Страны СПД демонстрируют различный прогресс во внедрении или реформировании своих систем раскрытия информации об активах и интересах публичных служащих. В странах с развитыми системами правоприменительная практика была слабой, в то время как в некоторых других странах отсутствовали даже базовые законы. Раскрытие информации об активах и интересах оказалось мощным механизмом общественного надзора в странах СПД, которые открыли соответствующие данные для повторного использования через электронную публикацию. Главной проблемой было обеспечение эффективной проверки и принятия последующих мер в связи с нарушениями, особенно в отношении политических должностных лиц.

Независимость и добропорядочность судебной системы имеют решающее значение для усилий по борьбе с коррупцией и надлежащего демократического управления. Несколько стран - членов СПД провели дальнейшие реформы в этой области, однако большинству из них еще предстоит достичь соответствия применимым международным стандартам и обеспечить независимость и добропорядочность судебной системы на практике. Лишь немногие страны СПД реформировали свое законодательство с целью устранения или ограничения участия политических субъектов в отборе, продвижении по службе и увольнении судей. Судебные советы оставались слабыми и не

выполняли свою роль по обеспечению независимости судебной власти. Были также случаи, когда правовые гарантии игнорировались, например, когда судьи увольнялись под предлогом реорганизации или сокращения штатов вопреки гарантиям несменяемости, закрепленным в законе. Создание системы судебной подотчетности, не ущемляющей независимость и беспристрастность судов, остается сложным вызовом в регионе. Дисциплинарное производство в некоторых странах не было беспристрастным, и его использование часто подрывало независимость судебной власти.

В ходе четвертого раунда мониторинга впервые был рассмотрен вопрос о независимости и добропорядочности органов публичного обвинения (прокуратуры) в странах СПД. В большинстве стран СПД реформа органов публичного обвинения была сопряжена с трудностями, в частности, в связи с советским наследием. Органы публичного обвинения (до сих пор называемые "прокуратурой") оставались в высшей степени иерархичной системой и управлялись решениями Генерального прокурора. Лишь в двух странах были проведены крупные реформы прокуратуры и созданы органы прокурорского самоуправления. Решения государственных органов по-прежнему существенно влияли на назначение и увольнение Генерального прокурора в большинстве стран СПД. Системы обеспечения добропорядочности и подотчетности прокуроров потребовали существенных реформ, учитывающих функции и статус государственной прокуратуры.

Страны СПД использовали различные механизмы, чтобы гарантировать доступ к общественной информации. Хотя в большинстве государств имелись конкретные законы о свободе информации (в некоторых даже несколько законов), которые формально могли считаться весьма приемлемыми, их практическая реализация оставалась очень слабой. Механизм рассмотрения жалоб, связанных с доступом к информации, был одним из ключевых недостатков. Все больше стран региона вводили меры по раскрытию как можно большего объема информации о государственных средствах и их использовании, и они делали это в удобной для пользователей форме. Не менее важным для борьбы с коррупцией была открытость публичных реестров, особенно реестров, содержащих данные о правах собственности (недвижимость, земля, транспортные средства и т.д.) и о компаниях, в том числе о бенефициарных собственниках. Эта информация имела важнейшее значение для предотвращения незаконного обогащения публичных должностных лиц и защиты прав собственности. Страны СПД не провели каких-либо значимых реформ в области диффамации, и, к сожалению, несколько стран активно использовали законы о диффамации на практике. Чрезмерные размеры возмещения за моральный ущерб в гражданско-правовом порядке за диффамацию оставались еще одной проблемой для журналистских расследований в регионе.

Условия для добропорядочности бизнеса оставались неблагоприятными в регионе АКС, особенно в странах СПД, из-за неполного экономического перехода, который привел к неудовлетворительной экономической свободе, недостаточной защите прав собственности и отсутствию справедливой и открытой конкуренции. Страны АКС добились хороших результатов в снижении административной коррупции благодаря различным регуляторным упрощениям при регистрации, в проверках, разрешениях и лицензиях на ведение бизнеса, использованию электронных инструментов для снижения "человеческого фактора" и большей прозрачности государственных органов. Страны региона еще не использовали многие потенциальные инструменты обеспечения добропорядочности бизнеса, такие как усиление роли аудита в выявлении и сообщении о коррупции, совершенствование правил защиты информаторов в частном секторе, улучшение каналов отчетности компаний и введение регулирования лоббистской деятельности. Создание институтов бизнес-омбудсменов было главной тенденцией в регионе АКС в последние несколько лет. В некоторых странах были введены конкретные антикоррупционные меры в отношении государственных компаний, однако этот опыт показал, что они могут быть эффективными только в том случае, если станут частью общей реформы собственности и управления государственных компаний, частью систем внутреннего управления и контроля. Коллективные действия компаний, в которых они публично обязуются не давать взятки и

содействовать соблюдению законодательства и добросовестности, пока еще не получили широкого распространения в регионе, хотя и появились некоторые положительные примеры.

Криминализация коррупции и правоприменение

Четвертый раунд мониторинга показал, что страны добились дальнейшего прогресса в достижении соответствия международным стандартам в области криминализации коррупции. Даже страны, которые ранее отказывались вносить необходимые коррективы, добились постепенного прогресса в соблюдении обязательных международных стандартов об уголовной ответственности за коррупцию. Однако, несмотря на все их предыдущие усилия, некоторые страны СПД еще не привели свое уголовное законодательство в полное соответствие с соответствующими прочно укоренившимися международными стандартами. В частности, страны по-прежнему сталкиваются с проблемой введения корпоративной ответственности за коррупцию и ее эффективного применения после ее введения.

Несмотря на определенный прогресс в совершенствовании и внедрении процедур выявления, расследования и уголовного преследования коррупционных правонарушений, в большинстве случаев эти изменения не носили динамичного или упреждающего характера. Правоохранительные органы задействовали более широкий спектр источников информации для выявления коррупции, но не в полной мере использовали потенциал аналитических источников. Правоохранительные органы получили больше возможностей для получения исчерпывающих данных благодаря облегченному доступу к различным публичным реестрам и базам данных. Многие страны активно искали пути международного сотрудничества по коррупционным делам, используя современные и неформальные формы прямого взаимодействия. Реальное возвращение похищенных активов по коррупционным делам оставалось сложной задачей. Странам приходится прилагать больше усилий для совершенствования правовой базы, укрепления потенциала правоохранительных органов и развития международного сотрудничества.

Коррупция на высоком уровне и сложные коррупционные схемы оставались одними из ключевых проблем региона, при этом большинство стран прилагали ограниченные усилия для их надлежащего решения. Наиболее распространенными препятствиями для эффективной борьбы с коррупцией на высоком уровне в регионе были отсутствие подлинной политической воли для преследования этих преступлений, слабость и недостаточный потенциал правоохранительных органов, низкий уровень межведомственного и международного сотрудничества. Еще одной областью, вызывающей озабоченность, являются непропорциональные и мягкие санкции, которые суды применяют при рассмотрении дел о коррупции.

В регионе АКС существовали различные модели специализации правоохранительных органов. Сохранялись многие проблемы, возникшие в ходе третьего раунда мониторинга. Страны СПД, которые выбрали специализацию в рамках существующих правоохранительных органов, в основном не смогли обеспечить надлежащий уровень такой специализации из-за дублирующих ролей и фрагментации функций. Страны, создавшие специализированные правоохранительные органы, с трудом обеспечивали на практике свою исключительную юрисдикцию или не имели для этого необходимых ресурсов. В последние годы усиливается политическое давление на эффективные правоохранительные органы в регионе. Роль гражданского общества и международного сообщества была очень важна для этих органов, которые стремились обеспечить свою независимость. Практически во всех странах СПД отсутствовала специализация в области уголовного преследования. Многие страны полагались на неформальную специализацию, которая была недостаточной и препятствовала успешному уголовному преследованию. Только в одной из стран СПД было создано учреждение, отвечающее за возвращение активов и управление ими. В докладе также исследуется зарождающаяся практика специализированных антикоррупционных судов в регионе.

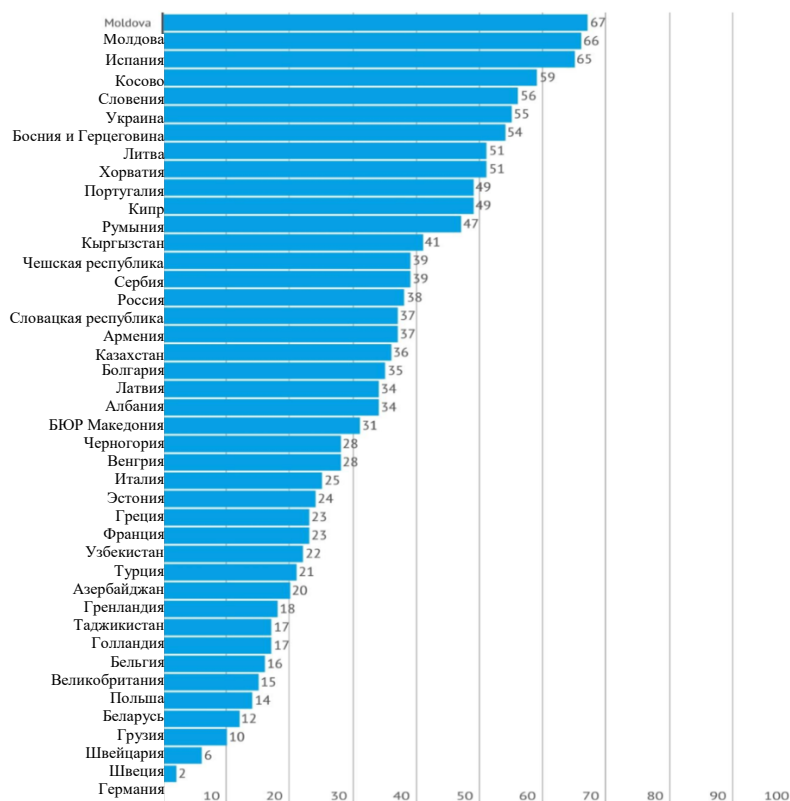
Глава 1. Тенденции в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии

Данная глава представляет антикоррупционные тенденции в регионе, измеряемые различными рейтингами восприятия коррупции, деловой среды, экономической свободы и государственного управления. В главе отображены динамика положения стран в рейтингах за последние три года и сравнение с исходной позицией при принятии Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в 2003 году. В главе также рассматривается приверженность стран к использованию инструментов международного противодействия коррупции.

Распространение коррупции в странах Восточной Европы и Центральной Азии

Коррупция остается серьезной проблемой для стран региона. Несмотря на многочисленные и часто успешные реформы, направленные на предотвращение коррупции и на наказание за коррупционные действия, страны и далее не справляются с проявлениями коррупции в государственном и в частном секторах. Коррупция в разной степени оказывает влияние на ситуацию в рассматриваемых странах.

Рисунок 1. Коррупция является одной из трех важнейших проблем, с которыми сталкивается страна

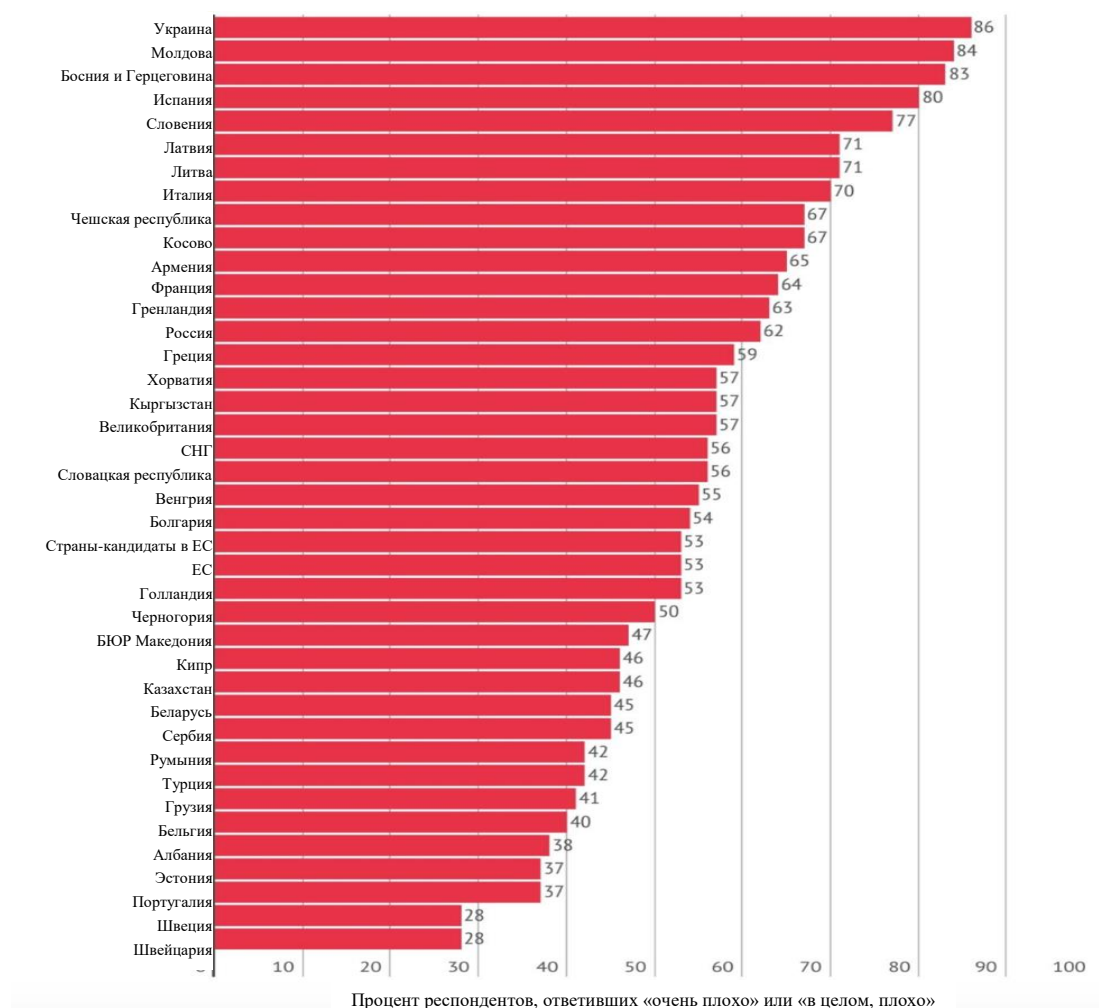


Процент тех, кто считает, что коррупция / взяточничество является одной из трех важнейших проблем, с которыми сталкивается страна

Источник: Transparency International, Global Corruption Barometer, People and Corruption: Europe and Central Asia, 2016, www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_europe_and_central_asia_2016.

На приведенном выше рисунке показано, какова доля респондентов, участвующих в опросе, проведенном организацией «Transparency International», и ответивших, что коррупция или взяточничество – это одна из трех самых серьезных проблем, которая стоит перед страной и которую правительство должно решить. В частности, коррупция является важной проблемой в большинстве стран – участников АКС, а в некоторых из них число респондентов, считающих коррупцию серьезной проблемой, даже выше, чем в ряде стран СПД. Из стран – участников СПД Украина и Кыргызстан показали самый высокий процент тех, кто отметил серьезность этой проблемы, за ними следуют Армения и Казахстан. Не менее тревожными являются результаты восприятия действий правительства по борьбе с коррупцией в регионе (см. следующий график: количество респондентов, которые считают, что правительство «очень плохо» или «в целом, плохо» борется с коррупцией в высших органах государственной власти).

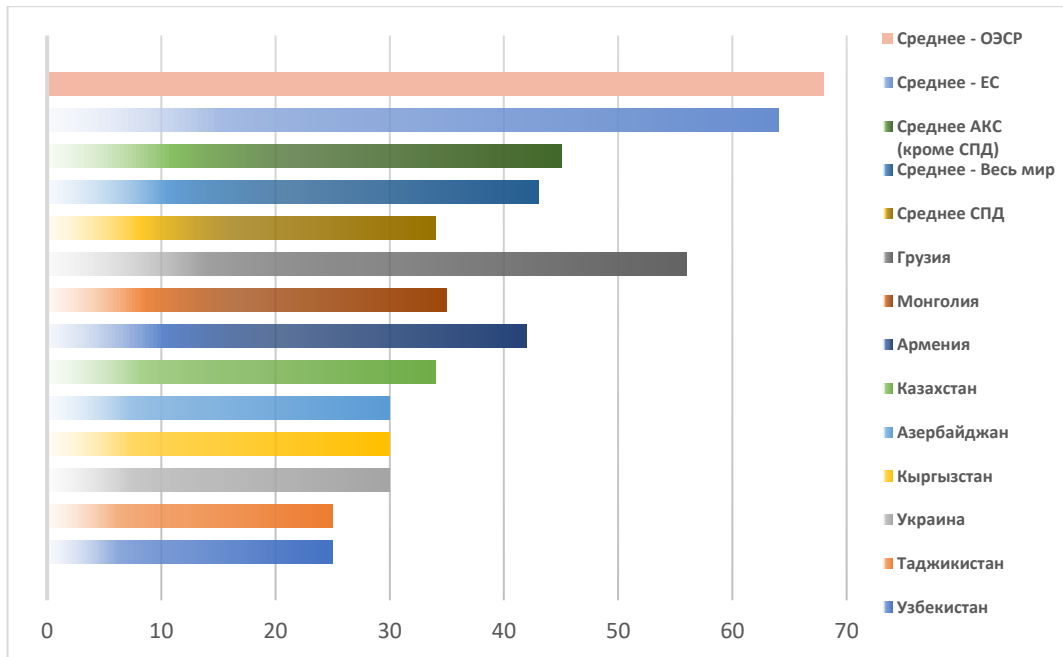
Рисунок 2. Доля респондентов, считающих, что правительство плохо борется с коррупцией



Источник: Transparency International, Global Corruption Barometer, People and Corruption: Europe and Central Asia, 2016, указан выше.

Уровень восприятия коррупции в странах региона остается высоким и существенно не изменился по сравнению с прошлым раундом мониторинга ситуации. Динамика показателя восприятия коррупции в странах – участниках Стамбульского плана действий приведена ниже – она отражает позитивные тенденции или отсутствие таковых, начиная с 2003 г., когда был дан старт реализации Стамбульского плана действий.

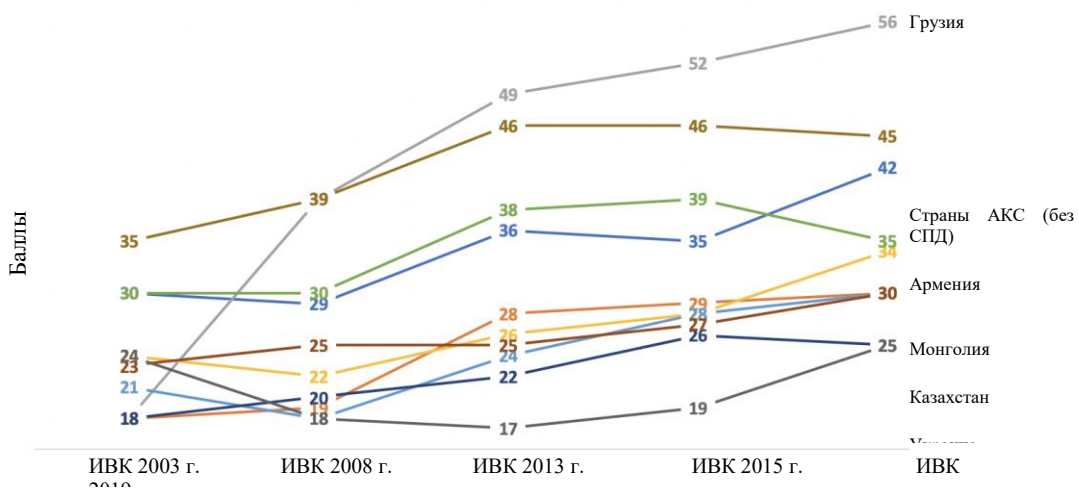
Рисунок 3. Показатель восприятия коррупции организации «Transparency International» в странах – участниках СПД, ЕС и ОЭСР (по состоянию на 2019 г.)



Примечание: более высокое значение показателя означает «меньше коррупции».

Источник: Transparency International, CPI, www.transparency.org/research/cpi

Рисунок 4. Показатель восприятия коррупции организации «Transparency International» в странах – участниках СПД (2019 г.)



Источник: Transparency International, CPI, www.transparency.org/research/cpi.

Судя по показателю восприятия коррупции страны – участники Стамбульского плана действий все еще отстают от других стран региона в сфере борьбы с коррупцией. Единственным исключением является Грузия, которой удалось не только сохранить, но даже улучшить свой уровень восприятия коррупции.

Если взять показатель восприятия коррупции и сравнить его с данными за 2015 г. (до начала Четвертого раунда мониторинга СПД) и за 2019 г. (последний год, за который имеются данные), то видно, что ситуация с показателем восприятия коррупции улучшилась. Это касается таких стран, как Беларусь (+13 пунктов по ИВК), Армения (+7), Казахстан (+6), Узбекистан (+6), Грузия (+4), Эстония (+4), Украина (+3), Чешская республика (+3), Косово (+3), Латвия (+3), Болгария (+2), Кыргызстан (+2), Азербайджан (+1), Литва (+1), Черногория (+1), Туркменистан (+1).

И, наоборот, ситуация с восприятием коррупции ухудшилась в следующих странах (ПВК за 2019 г. по сравнению с 2015 г.): Венгрия (-7), Республика Северная Македония (-7), Польша (-5), Польша (-5), Хорватия (-4), Монголия (-4), Турция (-3), Босния и Герцеговина (-2), Румыния (-2), Албания (-1), Молдова (-1), Россия (-1), Сербия (-1), Словакия (-1), Таджикистан (-1).

Тенденции в динамике показателя восприятия коррупции организации «Transparency International» за последние 10 лет были следующими:

- Показатель по всем новым странам региона, являющимся членами ЕС, значительно улучшился.
- Из стран – участников Стамбульского плана действий только Грузия преодолела точку 50 пунктов по шкале показателя ИВК и даже опередила по этому показателю некоторые страны ЕС. Грузия остается лидером по этому показателю среди стран СПД и единственной страной с показателем ИВК выше среднего в мире (43 - в 2019; Армения близка к этому показателю с 42 баллами).
- За последние четыре года еще четыре страны (Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Украина) достигли отметки 30 баллов по шкале показателя ИВК и присоединились к Армении, Грузии и Монголии, которые тоже преодолели этот барьер.
- Показатели всех стран – участников СПД постепенно росли, правда, в разной степени, по шкале ИВК, при этом у Грузии отмечался наибольший прирост (+17), а у Монголии, Таджикистана и Украины - наименьший (+5).

Таблица 1. Индекс восприятия коррупции организации «Transparency International» в странах – участниках СПД, ЕС и ОЭСР

| Место страны в мире по показателю ИВК в 2018 г. | Страна | ИВК 2019 г. | ИВК 2017 г. | ИВК 2016 г. | ИВК 2015 г. | ИВК 2014 г. | ИВК 2013 г. | ИВК 2008 г. | ИВК 2003 г. |
|---|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 18 | Эстония | 74 | 71 | 70 | 70 | 69 | 68 | 66 | 55 |
| 35 | Литва | 60 | 59 | 59 | 59 | 58 | 57 | 46 | 47 |
| 35 | Словения | 60 | 61 | 61 | 60 | 58 | 57 | 67 | 59 |
| 41 | Польша | 58 | 60 | 62 | 63 | 61 | 60 | 46 | 36 |
| 44 | Чехия | 56 | 57 | 55 | 56 | 51 | 48 | 52 | 39 |
| 44 | Грузия | 56 | 56 | 57 | 52 | 52 | 49 | 39 | 18 |
| 44 | Латвия | 56 | 58 | 57 | 56 | 55 | 53 | 50 | 38 |
| 59 | Словакия | 50 | 50 | 51 | 51 | 50 | 47 | 50 | 37 |
| 66 | Беларусь | 45 | 44 | 40 | 32 | 31 | 29 | 20 | 42 |
| 66 | Хорватия | 47 | 49 | 49 | 51 | 48 | 48 | 44 | 37 |
| 66 | Черногория | 45 | 46 | 45 | 44 | 42 | 44 | 34 | 23 |

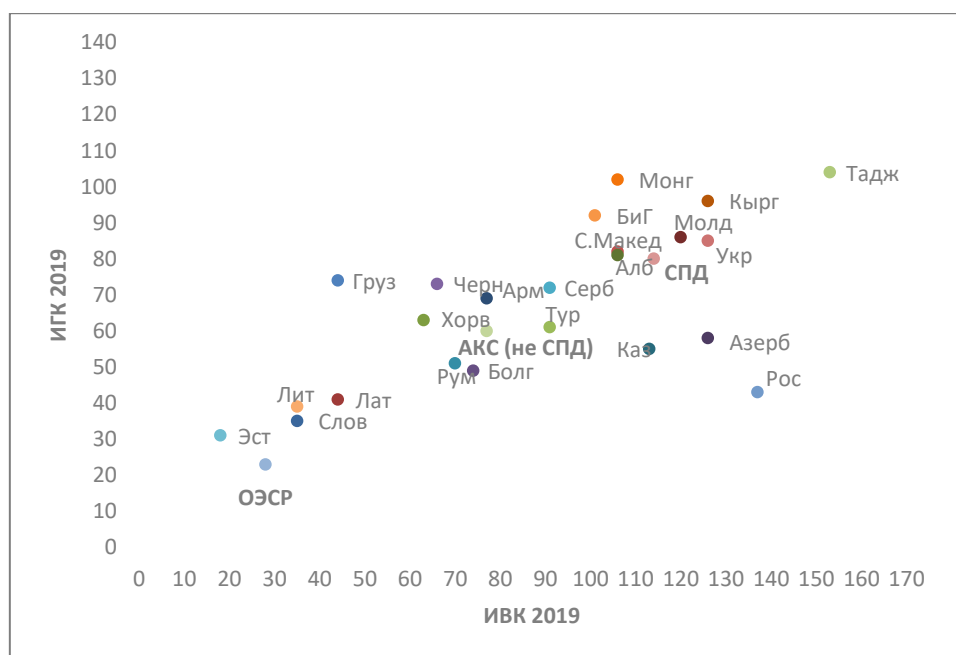
| Место страны в мире по показателю ИВК в 2018 г. | Страна | ИВК 2019 г. | ИВК 2017 г. | ИВК 2016 г. | ИВК 2015 г. | ИВК 2014 г. | ИВК 2013 г. | ИВК 2008 г. | ИВК 2003 г. |
|---|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 70 | Венгрия | 44 | 45 | 48 | 51 | 54 | 54 | 51 | 48 |
| 70 | Румыния | 44 | 48 | 48 | 46 | 43 | 43 | 38 | 28 |
| 74 | Болгария | 43 | 43 | 41 | 41 | 43 | 41 | 36 | 39 |
| 77 | Армения | 42 | 35 | 33 | 35 | 37 | 36 | 29 | 30 |
| 91 | Сербия | 39 | 41 | 42 | 40 | 41 | 42 | 34 | 23 |
| 91 | Турция | 39 | 40 | 41 | 42 | 45 | 50 | 46 | 31 |
| 101 | Босния и Герцеговина | 36 | 38 | 39 | 38 | 39 | 42 | 32 | 33 |
| 101 | Косово ¹ | 36 | 39 | 36 | 33 | 33 | 33 | - | - |
| 106 | Албания | 35 | 38 | 39 | 36 | 33 | 31 | 34 | 25 |
| 106 | Монголия | 35 | 36 | 38 | 39 | 39 | 38 | 30 | - |
| 106 | Северная Македония | 35 | 35 | 37 | 42 | 45 | 44 | 36 | 23 |
| 113 | Казахстан | 34 | 31 | 29 | 28 | 29 | 26 | 22 | 24 |
| 120 | Молдова | 32 | 31 | 30 | 33 | 35 | 35 | 29 | 24 |
| 126 | Азербайджан | 30 | 31 | 30 | 29 | 29 | 28 | 19 | 18 |
| 126 | Кыргызстан | 30 | 29 | 28 | 28 | 27 | 24 | 18 | 21 |
| 126 | Украина | 30 | 30 | 29 | 27 | 26 | 25 | 25 | 23 |
| 137 | Россия | 28 | 29 | 29 | 29 | 27 | 28 | 21 | 27 |
| 153 | Таджикистан | 25 | 21 | 25 | 26 | 23 | 22 | 20 | 18 |
| 153 | Узбекистан | 25 | 22 | 21 | 19 | 18 | 17 | 18 | 24 |
| 165 | Туркменистан | 19 | 19 | 22 | 18 | 17 | 17 | 18 | - |

1. Это название приводится без ущерба для обозначения статуса и дается в соответствии с Резолюцией Совета безопасности ООН № 1244/99 и

Примечание: более высокий показатель означает «меньшую степень коррупции». До 2013 г. показатель ИВК рассчитывался по-другому (по 10-ти балльной шкале); для обеспечения сопоставимости показатели за 2003 г. и 2008 г. были пересчитаны по 100-балльной шкале. Источник: Transparency International, CPI, www.transparency.org/research/cpi

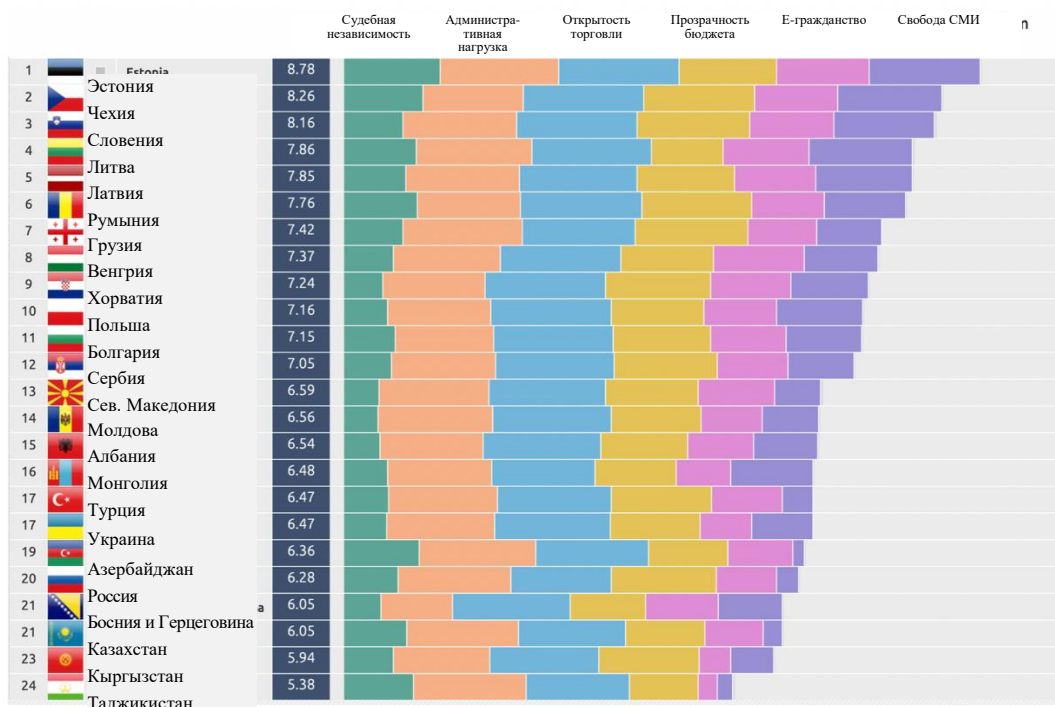
Как показано в приведенной ниже таблице, степень восприятия коррупции коррелирует с показателем конкурентоспособности страны. Вместе с тем, необходимо напомнить, что конкурентные преимущества, не связанные с состоянием коррупции или с надлежащим управлением, могут содействовать укреплению конкурентных позиций страны (пример Азербайджана и Казахстана). См. также приведенные ниже место стран – участниках СПД и АКС в других рейтингах.

Рисунок 5. Страны в рейтингах ИВК Transparency International и Индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума



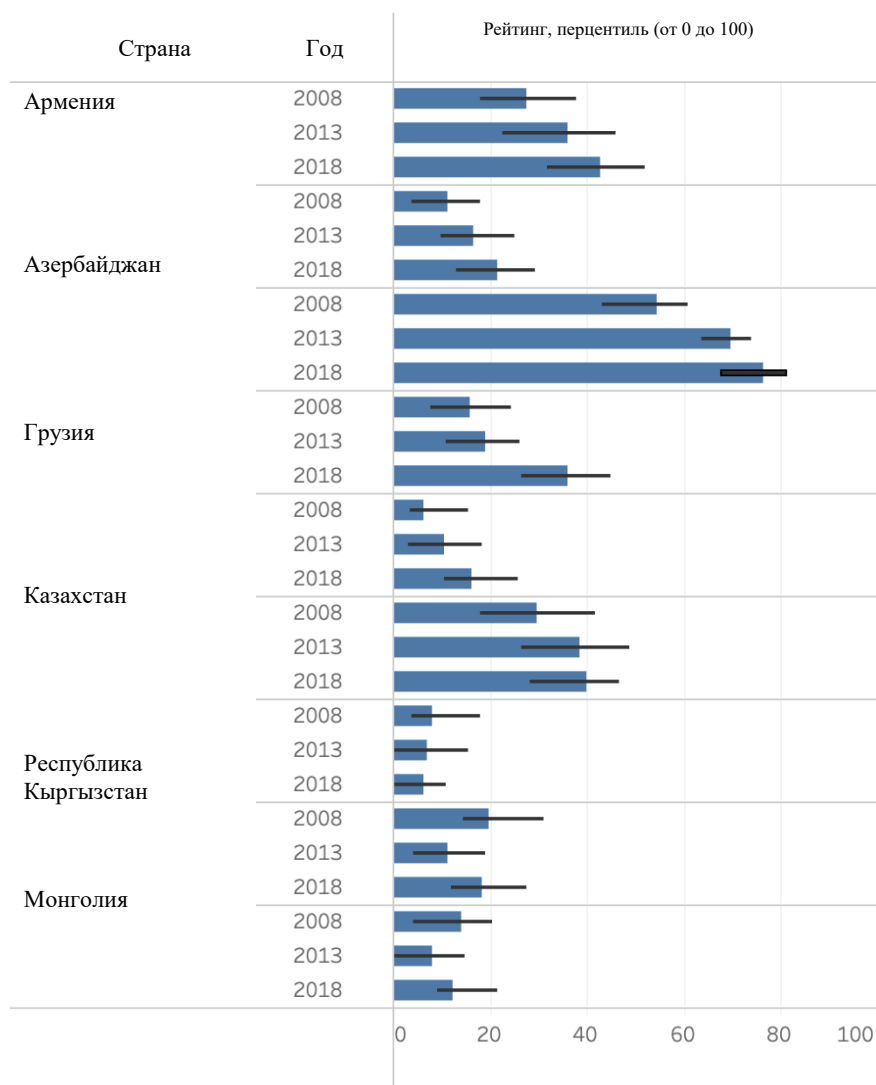
Источник: Transparency International, CPI, www.transparency.org/research/cpi; World Economic Forum, Global Competitiveness Index, www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018.

Рисунок 6. Место стран – участников АКС в рейтинге Индекса публичной добродорядочности, 2019 г.



Источник: Index of Public Integrity 2019, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, <http://integrity-index.org>

Рисунок 7. Место стран – участников СПД в рейтинге Глобальных показателей качества управления, «Контроль коррупции»



Источник: World Bank, Worldwide Governance Indicators, Control of Corruption, 2018, <http://info.worldbank.org/governance/WGI>. Примечание: Рейтинг перцентиль (от 0 до 100) показывает рейтинг страны среди всех стран мира. Показатель 0 соответствует самому низкому рейтингу, а 100 – самому высокому.

Ситуация в странах – участниках СПД, судя по рейтингам, отражающим деловой климат, лучше, чем оценка состояние коррупции. За последние несколько лет некоторые страны региона оказались в числе лучших по показателям, характеризующим улучшение делового климата. Согласно отчету Всемирного банка «Ведение бизнеса», из 50 ведущих стран по показателям, характеризующим состояние делового климата, 24% составляют страны Европы и Центральной Азии (60% из них – это страны ОЭСР с высоким уровнем дохода)¹. Европа и Центральная Азия входят в число трех регионов мира, по которым с 2004 г. показатели росли самыми высокими темпами по сравнению с другими странами с наибольшим средним количеством проведенных реформ в расчете на каждое государство в год². В 2017 – 2018 гг. страны Европы и Центральной Азии были в числе самых активных в реформировании своей регуляторной базы, при этом четыре из каждых пяти стран

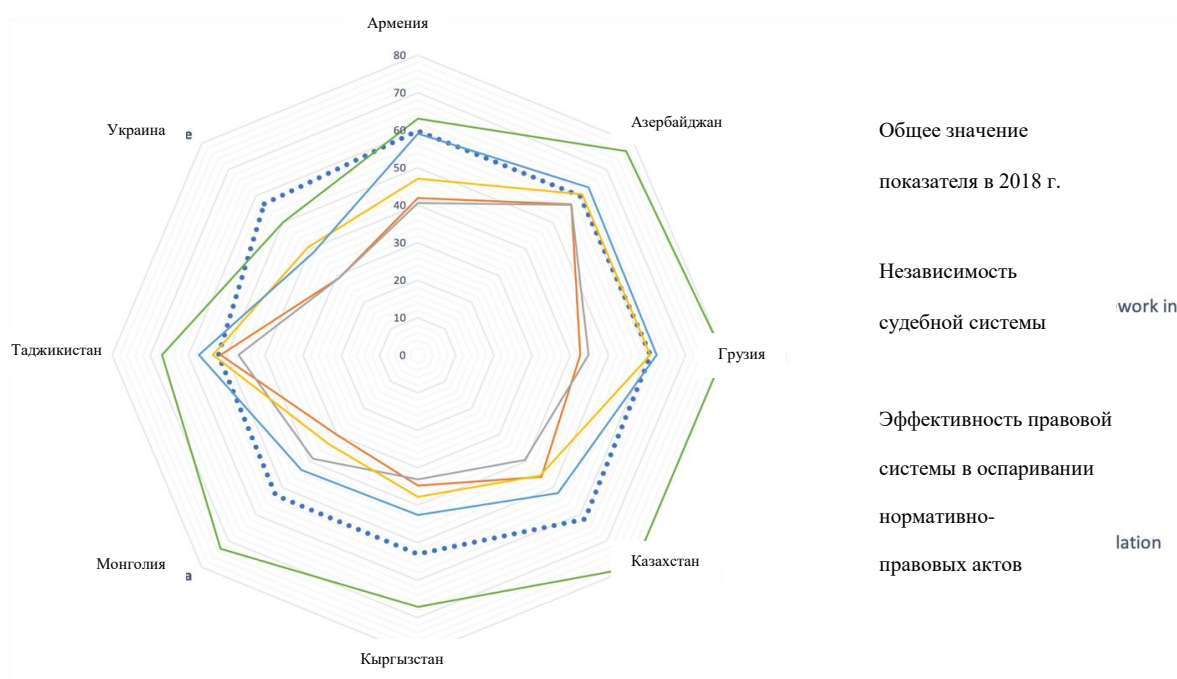
существенно улучшили бизнес среду. Девятнадцать стран Европы и Центральной Азии провели в общей сложности 54 реформы в сфере регулирования экономики, направленных на улучшение деловой среды. В 2017 – 2018 гг. в Азербайджане было проведено восемь реформ, облегчающих ведение бизнеса, что является рекордным показателем среди 10 наиболее передовых в отношении динамики преобразований стран и во всем мире³. Грузия осталась лидером среди стран – участников СПД и АКС, заняв 6-е место в рейтинге 2019 г. Более подробно см. приведенную ниже таблицу.

Таблица 2. Место стран – участников СПД в рейтингах «Ведение бизнеса» и «Индекс экономической свободы»

| | Армения | Азербайджан | Грузия | Казахстан | Кыргызстан | Монголия | Таджикистан | Украина | Узбекистан |
|--|---------|-------------|--------|-----------|------------|----------|-------------|---------|------------|
| Рейтинг «Ведение бизнеса», 190 стран, место в 2019 г. | 41 | 25 | 6 | 28 | 70 | 74 | 126 | 71 | 76 |
| Рейтинг «Индекс экономической свободы», 180 стран, место в 2019 г. | 47 | 60 | 16 | 59 | 79 | 126 | 122 | 147 | 140 |

Источник: World Bank, Doing Business, www.doingbusiness.org; Heritage Foundation, Economic Freedom Index, www.heritage.org/index.

Рисунок 8. Место стран – участников СПД в рейтинге Индекса глобальной конкурентоспособности ВЭФ, 2019 г.



Источник: Составлено на базе данных Всемирного экономического форума, Индекс глобальной конкурентоспособности, www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf Участие стран региона в глобальных усилиях по борьбе с коррупцией

Участие стран региона в глобальных усилиях по борьбе с коррупцией

Страны региона принимают активное участие в усилиях по борьбе с коррупцией, становясь участниками соответствующих международных договоров, соблюдая их положения, а также принимая участие в их процессах обзора. Все страны – участники СПД и АКС являются сторонами Конвенции ООН против коррупции и участвуют в Механизме обзора хода осуществления Конвенции.

Латвия и Литва, соответственно, в 2014 г. и 2017 г., присоединились к Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных деловых операций. Все страны – участники АКС и СПД, которые являются членами Совета Европы, также являются членами Группы государств против коррупции (ГРЕКО). Кроме этого, с 1 января 2020 Казахстан стал 50-м государством-членом ГРЕКО.

В приведенной ниже таблице представлен статус стран – участников АКС и СПД по отношению к основным международным инструментам борьбы с коррупцией.

Таблица 3. Участие стран СПД и АКС в международных соглашениях по борьбе с коррупцией и в связанных с ними договорах

| | Конвенция ООН против коррупции | Конвенция Совета Европы (СЕ) об уголовной ответственности за коррупцию (CETS 173) | Конвенция Совета Европы о гражданской ответственности за коррупцию (CETS 143) | Дополнительный протокол к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (CETS 191) | Конвенция ОЭСД о борьбе с коррупцией | Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении и конфискации доходов от преступной деятельности ... (CETS 198) | Конвенция СЕ против манипулирования спортивными соревнованиями (CETS 215) | Конвенция ОЭСР/СЕ об оказании взаимной административной помощи по вопросам налогообложения (с дополнениями) |
|--|--------------------------------|---|---|---|--------------------------------------|---|---|---|
| Страны – участники Стамбульского плана действий | | | | | | | | |
| Армения | 2007 | 2006 | 2005 | 2006 | - | 2008 | Подписана в 2014 г. | Подписана в 2018 г. |
| Азербайджан | 2005 | 2004 | 2004 | 2013 | - | 2017 | Подписана в 2014 г. | 2015 |
| Грузия | 2008 | 2008 | 2003 | 2014 | - | 2014 | Подписана в 2014 г. | 2011 |
| Казахстан | 2008 | - | - | - | - | - | - | 2015 |
| Кыргызстан | 2005 | - | - | - | - | - | - | Не подписана |
| Монголия | 2006 | - | - | - | - | - | - | Не подписана |
| Таджикистан | 2006 | - | - | - | - | - | - | Не подписана |
| Украина | 2009 | 2010 | 2006 | 2010 | - | 2011 | 2019 | 2013 |
| Узбекистан | 2008 | - | - | - | - | - | - | Не подписана |
| Другие страны – участники Антикоррупционной сети | | | | | | | | |
| Албания | 2006 | 2002 | 2003 | 2005 | - | 2008 | Подписана в 2016 г. | 2013 |
| Беларусь | 2005 | 2008 | 2006 | 2015 | - | - | - | Не подписана |
| Босния и Герцеговина | 2006 | 2002 | 2003 | 2012 | - | 2008 | Не подписана | Не подписана |

| | Конвенция ООН против коррупции | Конвенция Совета Европы (СЕ) об уголовной ответственности за коррупцию (CETS 173) | Конвенция Совета Европы о гражданской ответственности за коррупцию (CETS 143) | Дополнительный протокол к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (CETS 191) | Конвенция OECD о борьбе с коррупцией | Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении и конфискации доходов от преступной деятельности ... (CETS 198) | Конвенция СЕ против манипулирования спортивными соревнованиями (CETS 215) | Конвенция ОЭСР/СЕ об оказании взаимной административной помощи по вопросам налогообложения (с дополнениями) |
|---------------------------|--------------------------------|---|---|---|--------------------------------------|---|---|---|
| Болгария | 2006 | 2002 | 2003 | 2005 | 1999 | 2013 | Подписана в 2014 г. | 2016 |
| Хорватия | 2005 | 2002 | 2003 | 2005 | - | 2009 | Подписана в 2019 г. | 2014 |
| Эстония | 2010 | 2002 | 2003 | Не подписана | 2005 | Подписана в 2013 г. | Подписана в 2016 г. | 2014 |
| Латвия | 2006 | 2002 | 2005 | 2006 | 2014 | 2010 | Подписана в 2017 г. | 2014 |
| Литва | 2006 | 2002 | 2003 | 2012 | 2017 | Подписана в 2015 г. | Подписана в 2014 г. | 2014 |
| Северная Македония | 2007 | 1999 | 2003 | 2006 | - | 2009 | Не подписана | Подписана в 2018 г. |
| Молдова | 2007 | 2004 | 2004 | 2007 | - | 2008 | 2019 | 2012 |
| Черногория | 2006 | 2006 | 2008 | 2008 | - | 2009 | Подписана в 2014 г. | Не подписана |
| Польша | 2006 | 2003 | 2003 | 2014 | 2000 | 2008 | Подписана в 2015 г. | 2011 |
| Румыния | 2004 | 2002 | 2003 | 2005 | - | 2008 | Не подписана | 2014 |
| Россия | 2006 | 2007 | Не подпис. | Подписана в 2009 г. | 2012 | 2018 | Подписана в 2014 г. | 2015 |
| Сербия | 2005 | 2003 | 2008 | 2008 | - | 2009 | Подписана в 2014 г. | Подписана в 2019 г. |
| Словения | 2008 | 2002 | 2003 | 2005 | 2001 | 2010 | Подписана в 2016 г. | 2011 |
| Туркменистан | 2005 | - | - | - | - | - | - | Не подписана |

Примечание: По состоянию на август 2019 г. Год означает время вступления в силу в соответствующей стране, если не указано другое. «-» – означает, что страна не является участником соответствующей организации и не присоединилась к договору в соответствии с принятой процедурой, предусмотренной для третьих стран (если такая предусмотрена). Источник: Бюро договоров Совета Европы, УНП ООН, ОЭСР.

Глава 2. Антикоррупционная политика и институты

В настоящей главе рассматриваются вопросы разработки антикоррупционной политики в странах Восточной Европы и Центральной Азии. В главе анализируются достижения и проблемы, связанные с планированием политики, с координацией осуществления, мониторинга и оценки, участие представителей общественности в разработке антикоррупционной политики, повышение информированности общества и просвещения по вопросам борьбы с коррупцией. В главе делается вывод о том, что политика борьбы с коррупцией по-прежнему не основывается на анализе рисков и доказательствах, а планы действий не используются в качестве эффективных инструментов для продвижения антикоррупционной повестки дня или координации усилий в этой сфере. Основная положительная тенденция – это усиление совместной работы и взаимодействия с заинтересованными сторонами, более четкая постановка целей антикоррупционной политики и соблюдение сроков разработки программных документов, а также усиление механизмов мониторинга ситуации. Меры по антикоррупционному информированию стали более целенаправленными, но эффективность многочисленных проведенных мероприятий остается под вопросом.

В этой главе также анализируются институциональные проблемы координации и предотвращения коррупции в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Анализ затрагивает такие вопросы как модели специализации, функции и полномочия специализированных учреждений по координации и предотвращению коррупции, их независимость и автономность, подотчетность и прозрачность, выделяемые ресурсы, а также оценка деятельности этих учреждений. В большинстве стран региона созданы специализированные органы и механизмы, которые направлены на координацию реализации политики и предотвращение коррупции. Однако эти специализированные организации часто находятся в тени – их работу затмевают коллеги из правоохранительных органов, а им не хватает необходимых ресурсов, узнаваемости и авторитета. В большинстве стран региона реальное влияние этих институций и их роль в качестве движущих сил национальной антикоррупционной повестки дня ставятся под сомнение, и зачастую им не хватает поддержки со стороны правительства и, что наиболее важно, широкой общественности.

Основные тенденции в политике борьбы с коррупцией

Политика, основанная на анализе фактических данных, имеет важное значение для проведения последовательных реформ в сфере борьбы с коррупцией. Документы, разрабатываемые для реализации политики в сфере борьбы с коррупцией, являются важными инструментами для планирования и определения приоритетов в процессе распределения бюджетных ресурсов и донорской помощи, для определения четкой дорожной карты реформ, которой руководствуются учреждения–исполнители и стимулирования их деятельности, для привлечения общественности и повышения степени информированности общества о политических приоритетах, достижениях, проблемах и последствиях этих реформ.

Конвенция ООН против коррупции обязывает государства – участники разрабатывать и осуществлять эффективную и скоординированную политику борьбы с коррупцией (статья 5). В разработанной в 2017 г. Советом ОЭСР Рекомендации по публичной добропорядочности подчеркивается важность подхода к соблюдению этических норм в государственном секторе, основанного на оценке риска. Здесь же содержится призыв к государствам – участникам «разработать стратегический подход для организаций государственного сектора, основанный на анализе фактических данных и направленный на снижение рисков в области соблюдения норм профессиональной этики».⁴ Авторы рекомендаций призывают страны разработать соответствующие стандарты и контрольные показатели, а также собирать достоверные и актуальные данные о результатах работы в этом направлении и, в целом, об общей эффективности функционирования системы, обеспечивающей соблюдение этических норм в органах государственной власти.

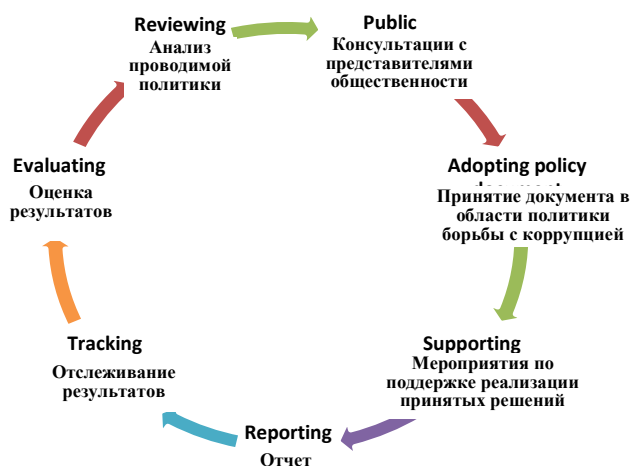
Политика в сфере борьбы с коррупцией находится в центре внимания СПД с 2003 г. За прошедший период качество стратегического планирования в странах – участниках этой организации значительно повысилось, что привело к улучшениям антикоррупционной политики.⁵ Достигнут прогресс в плане более широкого сотрудничества стран – участников СПД и привлечения заинтересованных организаций, повысилось качество документов в сфере борьбы с коррупцией, в том числе, с точки зрения постановки более четких целей и сроков планируемых мероприятий, а также укрепления механизмов мониторинга их реализации. Другим позитивным событием является смещение акцента антикоррупционной политики с репрессивных мер на превентивные. В нескольких странах СПД (например, в **Азербайджане, Армении, Грузии, Монголии**) опробовали систему подготовки и согласования решений в электронном виде, а также современные технологии для сбора данных о ходе реализации мероприятий и для системы контроля. Однако это первые инициативы, и их эффективность еще предстоит оценить.

В то же время, в целом, стратегия борьбы с коррупцией по-прежнему строится в условиях недостаточно надежной доказательной базы, редко производится оценка рисков, а отсутствие показателей, имеющих количественное измерение, и четко определенных целей препятствует содержательному контролю. Выделение средств на конкретные цели и обеспечение финансовой отчетности – еще одна область, которая требует улучшения. Отчеты о текущей деятельности составляются регулярно, однако они в значительной степени основаны на материалах, предоставленных государственными органами. В этих отчетах обычно отсутствует аналитика, а также какая-либо оценка результатов проводимых мероприятий или их эффективности.⁶

Политика стран – участников СПД в сфере борьбы с коррупцией по-прежнему сосредоточена на правовых и институциональных реформах, а не на правоприменительных мерах и их последствиях. При этом часто недостаточно учитывают ключевые области коррупционного риска. Это может быть связано с отсутствием оценки рисков, а также опыта стратегического планирования, основанного на фактических данных, и возможностей его использования, или с влиянием вопросов, которые правительства еще не готовы решать, на политику в этой сфере или и тем, и другим вместе.

С учетом этих недостатков основные документы, которые касаются борьбы с коррупцией, по-прежнему остаются формальными и не используются в качестве реальных инструментов для координации политики и повышения эффективности борьбы с коррупцией. Приведенный ниже анализ рассматривает проблемы более подробно и дает нам примеры передового опыта в регионе и за его пределами.

Рисунок 9. Цикл антикоррупционной политики



Доказательная база

Антикоррупционная политика должна быть комплексной, реалистичной, реализуемой на практике и основанной на анализе фактических данных, ориентированной на учет существующих рисков и решение имеющихся проблем. Источниками доказательств могут служить качественные административные данные, получаемые из органов государственного управления, результаты анализа и оценки третьих заинтересованных лиц, международных организаций или институтов гражданского общества, общедоступные опросы, измеряющие восприятие и опыт коррупции и доверия к институтам, а также итоги опросов персонала, экспертов или фокус-групп⁷. Стратегия и планы действий должны регулярно обновляться с учетом достижений и проблем, и обеспечения их актуальности.

Страны ОЭСР используют различные средства для сбора информации об эффективности проводимой политики, среди них – опросы сотрудников государственного аппарата (14 стран), интервью и анкеты для фокус-групп (8 стран), опросы общественного мнения (6 стран) и тематические исследования (7 стран). Кроме того, в некоторых странах данные, получаемые из органов государственного управления, дополняются информацией из внешних источников и результатами опросов общественного мнения, которые свидетельствуют об отношении общественности и о восприятии гражданами деятельности правительства.⁸

В документах, посвященных политике большинства стран – участников СПД в сфере борьбы с коррупцией, отсутствует солидная доказательная база. Правительства обычно пользуются результатами исследований, проводимых НПО и другими заинтересованными сторонами при разработке стратегических документов в сфере борьбы с коррупцией, но анализ выполнения положений предыдущих стратегических документов и использование данных обследований или оценок рисков осуществляется редко. Тем не менее, в некоторых документах, посвященных борьбе с коррупцией, был приведен обзор реализации предыдущих программных документов, ссылки на

международные рейтинги и анализ достижений и проблем (например, в **Грузии, Литве, Латвии, Казахстане**).

В Казахстане был проведен тщательный анализ ситуации с использованием материалов проведенного исследования. В стратегии по борьбе с коррупцией Латвии были довольно подробно изложены результаты проделанной работы и того, что еще предстоит сделать, исходя из задач, изложенных в ранее принятом документе. В Узбекистане было проведено исследование коррупции и опубликованы его результаты, хотя нет никаких доказательств того, что их использовали при планировании политики в этой области. В Монголии существует устоявшаяся практика использования результатов опросов населения, в том числе посвященных восприятию гражданами самих государственных учреждений и доверию к их работе, что позволяет выявить имеющиеся проблемы и разработать рекомендации по совершенствованию политики в этой сфере. Азербайджан использовал аналитические данные, полученные в результате уголовных расследований, и включил их в соответствующие документы, что является хорошим примером. Согласно опросу стран – участников АКС, который был проведен в ходе подготовки годового отчета АКС в 2018 г., большинство этих стран сообщили о проведении антикоррупционных исследований (**Румыния, Латвия и Сербия** являются явными лидерами в этой области).

Качество

Документы, которые касаются политики в сфере борьбы с коррупцией, должны использоваться в качестве инструментов для планирования и осуществления реформ. В то время как стратегия обычно формулирует видение того, куда правительство намерено продвинуться в течение того или иного периода, планы действий должны выполнять роль практических инструментов, которые помогают в достижении этой цели. Основными элементами хорошо разработанных планов действий являются четко сформулированные цели и надлежащие меры с необходимыми для этого бюджетом, сроками исполнения и задачами, что дает возможность отслеживать изменения, и с показателями, которые позволяют оценивать результат.⁹ Построенное на реалистичной основе стратегическое планирование учитывает возможности государственного управления и финансовую ситуацию, поскольку правительствам нужно расставлять приоритеты при распределении ограниченных ресурсов. Необходима также четкая привязка к процессу планирования бюджета, что позволяет обеспечить необходимое финансирование.¹⁰ В документах, которые касаются политики в сфере борьбы с коррупцией, должен быть предусмотрен подробный бюджет мероприятий и определены источники финансирования. Все эти элементы являются предварительными условиями для того, чтобы политика была действенной и не осталась на бумаге.

Государственная программа Украины по реализации стратегии борьбы с коррупцией на 2015 – 2017 гг. была оценена как стратегический документ достаточно высокого качества с описанием целей, ожидаемых результатов и показателей. Была предпринята попытка сделать количественную оценку результатов планируемых мероприятий, однако исходные значения и целевые показатели в документе не были представлены. Например, показатели, которые касались повышения степени информированности общества о проводимых мероприятиях, были следующими: увеличение доли тех, кто, а) доверяет органам по борьбе с коррупцией, б) знает о последствиях коррупции, в) не прибегает к коррупции в качестве способа решения возникающих у них проблем и г) вообще не сталкивался с фактами коррупции. И, вместе с тем, в документе не было определено ни исходной позиции, ни конкретной цели, на основании чего можно было бы судить о прогрессе по данному направлению работы. С 2017 г. в Украине не было принято ни одного программного документа, а по итогам мониторинга ситуации в 2015–2017 гг. эксперты СПД оценили прогресс в выполнении ранее принятой стратегии на 2015 – 2017 гг. как слабый и формальный.¹¹

Вставка 1. Стратегия борьбы с коррупцией в Великобритании

Новая стратегия Великобритании по борьбе с коррупцией на 2017 – 2022 гг. была опубликована в декабре 2017 г. В ее основу был положен впервые принятый в Великобритании План действий по борьбе с коррупцией на 2014 г. Эта стратегия, охватывающая деятельность всех правительственных органов и определяющая долгосрочные цели эффективной борьбы с коррупцией, является дорожной картой действий правительства по предотвращению коррупции. В Стратегии намечено 20 целей, сосредоточенных на шести приоритетных направлениях: уменьшить внутрисистемную угрозу коррупции в секторах экономики с высокой степенью риска, таких как границы и порты; укрепить репутацию Великобритании как международного финансового центра; содействовать соблюдению норм профессиональной этики в государственном и частном секторах; снизить уровень коррупции в процессе закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд и при распределении грантов; улучшить бизнес – среду во всем мире; работать с другими странами по борьбе с коррупцией.

Для достижения этих приоритетов в принятой стратегии были определены четыре подхода: сформировать систему защиты от коррупции путем создания открытых и устойчивых организаций в государственном и частном секторах; не допускать вовлечения людей в коррупцию, включая обеспечение строгого соблюдения норм профессиональной этики; преследовать и наказывать коррупционеров, наращивая возможности правоохранительных органов, органов уголовного правосудия и надзора в области расследования, преследования и наказания нарушителей; уменьшить влияние коррупции там, где она имеет место, включая возмещение ущерба от неправомерных действий, вызванных коррупцией. В целях реализации концепции указанной стратегии эта всеохватывающая правительственная инициатива была нацелена на координацию усилий с гражданским обществом, частным сектором и правоохранительными органами, на внедрение основанного на фактических данных подхода и содействие развитию международных стандартов и партнерских отношений. Руководитель ведомства, возглавляющий борьбу с коррупцией, и заместитель министра по экономическим преступлениям в Министерстве внутренних дел совместно контролируют ход реализации стратегии. Кроме того, Объединенное управление по борьбе с коррупцией, которое было передано в ведение Министерства внутренних дел в декабре 2017 г., оказывает поддержку мероприятиям антикоррупционного ведомства и способствует координации действий по борьбе с коррупцией на национальном уровне между правительственными учреждениями и на международном уровне.

Организация «Transparency International» приветствовала эту стратегию как «четкий сигнал о намерении правительства противостоять бедствиям, которые несет с собой коррупция на национальном и международном уровне», отметив намерение правительства создать государственный реестр иностранной собственности, зарегистрированной в Великобритании.

Источник: UK anti-corruption strategy for 2017-2022, www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-strategy-2017-to-2022.

Инклюзивный процесс разработки

Политика в сфере борьбы с коррупцией должна разрабатываться в ходе открытого обмена мнениями с представителями гражданского общества, бизнеса, научных кругов, международного сообщества и широкой общественности. Обмен мнениями может проходить в различных формах, в том числе в ходе встреч или консультаций по интернету, заседаний рабочих групп, обмена письменными комментариями. Консультации должны охватывать всю страну.¹² График мероприятий должен быть составлен заранее и обнародован для того, чтобы обеспечить широкое

участие всех заинтересованных лиц. Заинтересованным лицам следует предоставить разумное время для подготовки замечаний. Нужно предоставить респондентам возможность получения информации о том, что было включено в конечный вариант того или иного документа, что не было включено и почему.¹³

Большинство стран – участников СПД продемонстрировали определенные достижения в обеспечении большей прозрачности, открытости и тщательности процесса разработки политики в сфере борьбы с коррупцией по сравнению с предыдущими циклами планирования.¹⁴ Рекомендации СПД вместе с процессом разработки плана действий по реализации Программы «Партнерство в рамках Открытого правительства» (ПРОП) способствовали активизации совместного творчества. В большинстве стран – участников СПД консультации с представителями общественности были широкими, рекомендации заинтересованных лиц были рассмотрены и в некоторой степени учтены. Гражданское общество внесло важный вклад в формирование антикоррупционной политики в **Украине** и **Грузии**. Тем не менее, правительства иногда принимали соответствующие документы сразу же после окончания консультаций, должным образом не проинформировав представителей общественности о том, какие замечания были учтены.

Все страны АКС, которые участвовали в ежегодном опросе, проведенном Секретариатом ОЭСР/АКС в 2018 г., сообщили, что гражданское общество участвовало в разработке и реализации стратегии борьбы с коррупцией. **Латвийское Бюро** по предотвращению коррупционных действий и борьбе с коррупцией в ходе разработки стратегии провело четыре межведомственных рабочих совещания, в которых участвовали представители государственных и муниципальных учреждений и неправительственных организаций, а также члены Общественного консультативного совета, на котором десять НПО обсудили проект стратегии. Обзоры, исследования и доклады, посвященные вопросам предупреждения коррупции в Латвии, а также полная оценка правовой базы Латвии и ее соответствия «Конвенции ООН против коррупции» также послужили основой для разработки стратегии.

С другой стороны, в некоторых странах – участниках СПД имели место прискорбные случаи сужения пространства для участия гражданского общества. Из-за опасений, связанных с условиями работы организаций гражданского общества, было приостановлено участие в Программе «Партнерства в рамках «Открытого правительства» **Азербайджана**. В **Украине**, по данным неправительственных организаций в 2018 г. значительно участились случаи нападения на активистов и их запугивания, особенно в регионах.¹⁵

Стратегия борьбы с коррупцией на уровне отдельных секторов и на местном уровне

Наряду с документами, которые определяют политику в сфере борьбы с коррупцией на общенациональном уровне, странам необходимо разрабатывать аналогичные документы на уровне отдельных секторов и на местном уровне, опираясь на оценку рисков. В странах – участниках СПД существует практика разработки планов борьбы с коррупцией или планов действий для отдельных государственных органов. В основу этих планов, как правило, положены мероприятия, предусмотренные на общенациональном уровне, которые конкретизированы с учетом специфики работы соответствующего министерства или ведомства. При этом, как правило, не проводится оценки рисков для выявления и устранения конкретных коррупционных рисков, характерных для того или иного сектора.

В **Украине** разработаны типовые документы и методики для составления планов борьбы с коррупцией на уровне министерств и ведомств. Наличие таких планов является обязательным и для государственных предприятий. Тем не менее, подобная практика воспринимается скорее как формальность и существует «для галочки». В целом, качество проработки подобных планов было невысоким, хотя в некоторых министерствах и ведомствах имеются качественно подготовленные

программы борьбы с коррупцией. В **Армении** решили сосредоточиться на четырех приоритетных секторах экономики (образование, налоги, оказание услуг полиции и сектор здравоохранения). С этой целью в стране провели оценку рисков и разработали планы действий для указанных секторов экономики. В **Монголии** все государственные учреждения и организации должны были разработать собственные планы проведения мероприятий, предусмотренных в общенациональном плане действий по борьбе с коррупцией. Такой же подход характерен для **Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана**. В **Азербайджане** была проведена оценка рисков в сфере социального обеспечения, банковского сектора, здравоохранения, ведения земельного кадастра, работы муниципалитетов, и некоторые меры по минимизации этих рисков были включены в соответствующие планы действий по борьбе с коррупцией. В **Грузии** были разработаны пилотные проекты по реализации планов борьбы с коррупцией на местном уровне – в муниципалитетах, однако соответствующие планы на уровне министерств и ведомств в стране не разрабатывались.

Координация и методические руководства

Реализация политики в сфере борьбы с коррупцией требует координации усилий учреждений и организаций, задействованными в этом процессе. По мнению экспертов проекта СИГМА разработка и координация политики должна опираться на механизмы и возможности для планирования, разработки, координации, реализации и мониторинга результатов проводимой политики.¹⁶ Должен быть создан оперативный координационный механизм с соответствующими процедурами. Необходимо определить координационный орган, который должен быть наделен необходимыми полномочиями и специальными ресурсами. В каждом учреждении – исполнителе также должны быть определены Координационные центры и созданы каналы отчетности и обмена информацией. Координационный центр должен обеспечивать методическое руководство, обучение и помощь учреждениям – исполнителям, будь то в письменной форме, посредством телефонных консультаций или посещений и регулярных совещаний для повышения эффективности проводимых мероприятий. Нужно подготовить также печатные методические материалы, которые должны быть доведены до сведения соответствующих министерств и ведомств. Кроме того, координация донорской помощи должна обеспечивать использование ресурсов таким образом, чтобы эта помощь наилучшим образом содействовала достижению поставленной цели.

Таблица 4. Координация политики в сфере борьбы с коррупцией в странах СПД

| | Мероприятия, проводимые в централизованном порядке | Регулярные встречи | Контактные лица, отвечающие за координацию | Методическое руководство | Координация усилий доноров |
|------------------|--|--------------------|--|--------------------------|----------------------------|
| Армения | • | • | • | • | • |
| Азербайджан | • | ○ | • | ○ | ○ |
| Грузия | • | • | • | • | • |
| Казахстан | • | • | • | ○ | ○ |
| Кыргызстан | ○ | ○ | • | ○ | ○ |
| Монголия | • | ○ | • | • | ○ |
| Таджикистан | • | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Узбекистан | • | ○ | • | • | ○ |
| Украина | • | • | • | • | ○ |
| • «Да» ○ «Нет» | | | | | |

Источник: Исследование, проведенное секретариатом АКС ОЭСР; мониторинговые отчеты СПД.

В странах – участниках СПД повысился уровень координации усилий по реализации политики в сфере борьбы с коррупцией. В то же время, страны, в которых созданы независимые специализированные учреждения, сталкивались с некоторыми трудностями в организации сотрудничества (например, **Монголия, Украина**).¹⁷ В **Кыргызстане** координационные функции не были четко определены, они дублировались и часто переходили из одного органа в другой в результате изменений в политической сфере.¹⁸ Еще одним направлением, требующим внимания, является отсутствие неформального обмена, взаимодействия и повседневного руководства. В **Грузии** сформировалась позитивная практика регулярной координации действий, включая организацию двусторонних встреч, регулярных межведомственных совещаний, и этот механизм использовался на практике.¹⁹ Деятельность учреждений, отвечающих за координацию работы, обсуждается в следующем разделе настоящего отчета.

Мониторинг и оценка

Измерение результатов деятельности является важным элементом реализации политики в сфере борьбы с коррупцией.²⁰ Хорошо функционирующие системы мониторинга и оценки основаны на четких процедурах и методиках, а их реализация на практике обеспечивается правоприменительными мерами. Эти системы позволяют собирать и анализировать данные для отслеживания прогресса, анализа результатов и оценки воздействия на ситуацию. Такой анализ должен основываться на разнообразных данных, полученных из разных источников. Помимо регулярной отчетности учреждений – исполнителей, направляемых в координирующий центр, следует собирать другую достоверную и актуальную информацию об эффективности деятельности этих учреждений, степени выполнения мероприятий, предусмотренных в программных документах, и эффективности принимаемых мер. Информацию об эффективности принимаемых мер можно собрать посредством проведения собеседования с сотрудниками соответствующих учреждений, организации интервью и бесед с представителями фокус – групп, опросов общественного мнения и изучения выводов, которые содержатся в тематических исследованиях. Кроме того, сбалансированная аналитическая основа для мониторинга и оценки ситуации должна дополнять административные данные информацией из внешних источников, а также результатами обследований, измеряющими уровень доверия к проводимым мероприятиям и отношение к ним населения в целом.²¹

Анализ должен опираться на данные опросов и независимых исследований, проведенных международными организациями, альтернативного мониторинга со стороны гражданского общества и других заинтересованных лиц.²² Влияние проводимых мероприятий должно измеряться с помощью заранее определенных показателей и четких ориентиров. Таким образом, периодические отчеты о проведении мероприятий не должны ограничиваться описанием того, что было сделано учреждениями – исполнителями, они должны включать в себя анализ достигнутого, а также оценку их эффективности и полученных результатов. В отчеты также должны включаться данные финансовой отчетности.

Для сбора данных о проведении мероприятий и мониторинга их исполнения могут быть использованы решения, принимаемые на основе цифровых и иных современных технологий. Современные передовые системы используют электронные инструменты для упрощения сбора и анализа данных. Для обеспечения прозрачности и подотчетности отчеты должны быть опубликованы.

Большинство стран – участников СПД ввели четкие процедуры для мониторинга выполнения планов борьбы с коррупцией и продолжают готовить соответствующие отчеты. Тем не менее, мониторинг в значительной степени основан на административных данных, поступивших от учреждений – исполнителей, а отчет редко содержит аналитическую часть с оценкой эффективности, анализом результатов проводимых мероприятий или их воздействия на ситуацию.

Качество показателей не позволяет измерить результат, и в отчетном периоде в целом отсутствует внешняя оценка. В некоторых странах предусмотрен парламентский контроль за ходом выполнения планов борьбы с коррупцией – соответствующий отчет должен быть представлен на обсуждение в парламенте (**Украина, Монголия**). В Украине Национальное агентство по предотвращению коррупции разработало методику исследования коррупции для оценки воздействия антикоррупционных реформ на регулярной основе. Однако исследования не проводятся из-за отсутствия финансирования.

Некоторые страны – участники СПД провели исследования, посвященные использованию цифровых решений для сбора данных. Новая электронная система мониторинга в **Азербайджане** (<https://ems.gov.az>) позволила собрать информацию о степени внедрения цифровых технологий и сравнить вклад НПО в этот процесс.

В **Казахстане** создана так называемая Специальная группа мониторинга для проведения внешней оценки того, как реализуется политика в сфере борьбы с коррупцией. Члены этой группы посетили соответствующие государственные учреждения в регионах, подготовили анализ проведенных мероприятий и предоставили рекомендации министерствам и ведомствам, которые задействованы в их проведении. На своих заседаниях группа обсуждала вопрос о ходе реализации антикоррупционной политики, однако в отчетах СПД ставится под сомнение обоснованность подобной оценки.²³

В **Узбекистане** разработана система мониторинга, которая стимулирует активную работу министерств и ведомств, принимающих участие в мероприятиях по борьбе с коррупцией, путем регулярного ранжирования результатов. Министерства и ведомства, имеющие высокий рейтинг, попадали в особый список лучших исполнителей, а для тех, которые получали низкий рейтинг, подвергались более тщательному контролю. Группы экспертов, работающая при Республиканской комиссии по противодействию коррупции провела мониторинг деятельности государственных учреждений и подготовила рекомендации по улучшению их работы по данному направлению. Результаты проведенного мониторинга были опубликованы. В то же время нужно отметить, что Секретариату (этой комиссии) не было выделено достаточно средств.²⁴

Таблица 5. Мониторинг мероприятий и оценка политики борьбы с коррупцией

| | Наличие процедуры | Регулярные встречи | Электронная система | Внешняя оценка | Участие НГО в мониторинге | Проведение анализа | Оценка риска | Публикация отчетов |
|----------------|-------------------|--------------------|---------------------|----------------|---------------------------|--------------------|--------------|--------------------|
| Армения | • | • | ○ | ○ | • | ○ | • | • |
| Азербайджан | • | ○ | • | ○ | ○ | • | ○ | ○ |
| Грузия | • | • | ○ | ○ | • | ○ | ○ | • |
| Казахстан | • | • | ○ | • | • | • | • | • |
| Кыргызстан | • | • | ○ | ○ | • | ○ | ○ | • |
| Монголия | • | • | ○ | ○ | ○ | • | ○ | • |
| Таджикистан | • | ○ | ○ | ○ | ○ | • | ○ | ○ |
| Узбекистан | • | ○ | ○ | ○ | ○ | • | ○ | • |
| Украина | • | • | ○ | ○ | ○ | • | • | • |
| • «Да» ○ «Нет» | | | | | | | | |

Источник: Исследование секретариата ОЭСР/АКС, мониторинговые отчеты СПД.

В **Украине** гражданское общество проводит альтернативную оценку политики в сфере борьбы с коррупцией.²⁵ В **Кыргызстане** организации гражданского общества также активно отслеживали ход выполнения рекомендаций мониторингового отчета СПД.²⁶

В Латвии Бюро по предотвращению коррупции и борьбе с коррупцией отвечает за координацию действий в рамках антикоррупционной стратегии и представляет Кабинету министров промежуточные и окончательные отчеты. Показатели для оценки работы по борьбе с коррупцией включали результаты международных и национальных исследований индекса восприятия коррупции, а также показатели, характеризующие число сотрудников министерств и ведомств, имеющих специальную подготовку по тематике борьбы с коррупцией, или процент от общего числа государственных учреждений, которые конкретно работают в этом направлении.

В **Литве** специальное ведомство, которое занимается координацией работы по борьбе с коррупцией, ежегодно проводит анализ связанных с коррупцией проблем для того, чтобы предложить рекомендации на будущее, и представить окончательные результаты анализа принятой стратегии по окончании отчетного периода. Отчеты по итогам этой работы были опубликованы.

Типовая форма отчета по результатам мониторинга ситуации в **Албании** включает восемь разделов по каждому виду деятельности: статус мероприятий по реализации политики борьбы с коррупцией; описание основных достижений по каждому показателю, характеризующему достигнутые результаты; запланированные шаги по реализации каждой из запланированных мер; средства для выполнения конкретных мероприятий и их источник. В **Черногории** используются показатели, которые характеризуют достигнутый результат и его воздействие на ситуацию с коррупцией, но для некоторых видов деятельности эти показатели отсутствовали. Многие показатели не имеют исходных и целевых значений, что затрудняет их мониторинг, поскольку нет четких критериев, по которым можно было бы оценить достигнутые результаты и их воздействие на ситуацию с коррупцией. В **Сербии** введен режим альтернативного мониторинга, проводимого организациями гражданского общества, которые отбираются по конкурсу. В мониторинге обычно участвуют представители гражданского общества.²⁷

Прозрачность деятельности и ответственность

Прозрачность деятельности и социальная ответственность являются важными характеристиками современной государственной политики. Разработка и внедрение политики в сфере борьбы с коррупцией должны быть прозрачными на всех этапах, начиная с общественных слушаний (публикация повестки дня, графика проведения слушаний, списка полученных предложений и реакции на полученные предложения) и координации работы (повестка дня и протоколы совещаний ведомств, занимающихся координацией работы) и заканчивая отчетами о принятых мерах и результатами опросов. Многие страны – участники СПД опубликовали планы проведения консультаций для разработки плана действий открытого правительства в соответствии с требованиями «Программы партнерства в рамках «Открытого правительства». Аналогичный подход необходимо применить и при реализации политики в сфере борьбы с коррупцией. Ранее правительства не публиковали данные о том, в какой мере были учтены полученные комментарии и как поступившие предложения отразилась на принятых решениях. Большинство стран – участников СПД все же опубликовали Отчеты о результатах мониторинга ситуации, однако в отчетах не хватало аналитики и финансового анализа. Одной из интересных инициатив стала электронная платформа для мониторинга ситуации с коррупцией в **Армении** (anticorruption.gov.am), которая давала доступ к отчетам и позволяла запрашивать информацию у государственных органов о реализации мер по борьбе с коррупцией.

Таблица 6. Политика борьбы с коррупцией в странах АКС в 2018 г.

| | Документ политики | Бюджет в ЕВРО | Участие НПО в политике борьбы с коррупцией | Мониторинг | Секретариат | Опросы | Оценка рисков в ведомствах | Планы на местном уровне | Планы на уровне ведомств |
|--------------------------|-------------------|---------------|--|------------|-------------|--------|----------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Албания | • | 1632321 | 20 | • | 4 | 0 | 4 | 0 | 0 |
| Азербайджан | • | ○ | 40 | • | 5 | -- | 1 | -- | 2 |
| Босния и Герцеговина | • | ○ | 5 | • | -- | 15 | -- | 130 | 3 |
| Хорватия | • | -- | 8 | • | 4 | 4 | -- | 4 | -- |
| Эстония | • | 7000 | 1 | • | 2 | -- | 1 | -- | 1 |
| Казахстан | • | 355804 | 29 | • | 136 | 17 | 3 | 17 | Все |
| Косово | • | -- | 7 | • | 4 | -- | 13 | -- | 1 |
| Кыргызстан | • | -- | 3 | • | -- | 9 | 14 | 13 | 38 |
| Латвия | • | ○ | 22 | • | 5 | 109 | 1 | 109 | 13 |
| Литва | • | 1009432 | 5 | • | 19 | 57 | 4 | 49 | 10 |
| Северная Македония | • | ○ | 26 | • | 3 | -- | 0 | -- | -- |
| Черногория | • | -- | 7 | • | 46 | 151 | 55 | 151 | 55 |
| Румыния | • | -- | 20 | • | 11 | 797 | -- | 535 | -- |
| Сербия | • | -- | -- | • | 1 | 79 | 0 | 79 | Все |
| Украина | ○ | ○ | 7 | ○ | 288 | 43 | 1 | 43 | 86 |
| Узбекистан | • | 1771479 | 20 | • | 43 | 14 | 27 | 0 | 0 |
| Да • Нет ○ Нет данных -- | | | | | | | | | |

Источник: ОЭСР/АКС, Отчет о деятельности в 2018 г., опрос стран.

Выводы

Страны – участники СПД продвинулись в разработке антикоррупционной политики. Почти все они в настоящее время имеют стратегию по борьбе с коррупцией или готовый к использованию план мероприятий. Качество стратегического планирования с этих странах повысилось более эффективно осуществляется работа с документами по борьбе с коррупцией, которые являются инструментом в проведении реформ в этой сфере и отслеживания возможностей координации стратегии управления, а также средством более открытого взаимодействия с внешними заинтересованными сторонами. Основные проблемы заключаются в отсутствии внимания к слабым местам или областям повышенного риска, а также в исключении политически неоднозначных вопросов из ключевых документов. Несмотря на то, что на уровне отдельных министерств и ведомств планы по борьбе с коррупцией были приняты, они не основывались на оценке рисков и не учитывали отраслевую специфику, а следовали принципу «переписывания мероприятий «сверху вниз». Процедуры мониторинга хода выполнения планов были изложены, и в некоторых странах их придерживались на практике. Однако какая-либо оценка результатов проведенных мероприятий отсутствовала.

См. рекомендации в конце этой главы.

Таблица 7. Документы антикоррупционной политики в странах – участниках АКС

| Страна | Стратегия и планы борьбы с коррупцией | Принятие | Источник |
|----------------------|---|----------|--|
| Албания | Межотраслевая стратегия против коррупции на 2015 – 2020 гг. Об одобрении плана мероприятий на 2018 – 2020 гг. по реализации комплексной стратегии по борьбе с коррупцией на 2015 – 2020 гг. | 2015 г. | Постановление Совета министров |
| | | 2018 г. | Постановление Совета министров |
| Армения | Стратегия борьбы с коррупцией и план мероприятий по ее реализации на 2015 – 2018 гг. | 2015 г. | Постановление правительства |
| Азербайджан | План общенациональных мероприятий на 2016 – 2018 гг. по содействию работе Открытого правительства | 2016 г. | Указ Президента |
| Босния и Герцеговина | План мероприятий по реализации стратегии по борьбе с коррупцией на 2015 – 2019 гг. | 2015 г. | Постановление Совета министров |
| Болгария | Национальная стратегия по предотвращению коррупции на 2015 – 2020 гг. | 2015 г. | Постановление Совета министров |
| Хорватия | Стратегия по борьбе с коррупцией на 2015 – 2020 гг. План борьбы с коррупцией на 2017 – 2018 гг. План мероприятий по борьбе с коррупцией на 2019 – 2020 гг. | 2015 г. | Закон |
| | | 2017 г. | Постановление правительства Постановление правительства |
| Эстония | Стратегия борьбы с коррупцией на 2013 – 2020 гг. План реализации стратегии борьбы с коррупцией в Эстонии на 2018 – 2020 гг. | 2013 г. | Постановление правительства |
| | | 2017 г. | |
| Грузия | План мероприятий на 2019 – 2020 гг. по реализации стратегии борьбы с коррупцией | 2019 г. | Постановление правительства |
| Казахстан | Стратегия борьбы с коррупцией на 2015 – 2025 гг. План мероприятий на 2018 – 2020 гг. по реализации стратегии борьбы с коррупцией на 2015 – 2025 гг. и по борьбе с теневой экономикой в Казахстане | 2014 г. | Указ Президента |
| | | 2018 г. | Постановление правительства |
| Косово | Стратегия и план действий против коррупции на 2013-2017 годы | 2013 г. | Закон |
| Кыргызстан | Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018 – 2040 гг. План мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2019-2021 годы План борьбы с коррупцией в судебной системе Кыргызской Республики на 2018 – 2020 гг. | 2012 г. | Указ Президента |
| | | 2018 г. | Указ Президента |
| | | 2019 г. | Постановление Правительства |
| | | 2018 г. | Решение Председателя Верховного суда |
| Латвия | Директива по предотвращению коррупции и борьбе с коррупционными действиями на 2015 – 2020 гг. Оперативная стратегия бюро по предотвращению коррупции и борьбе с коррупционными действиями на 2018 – 2019 гг. | 2015 г. | Постановление Кабинета министров |
| | | 2018 г. | Решение премьер - министра |
| Литва | Национальная программа по борьбе с коррупцией Республики Литва на 2015 – 2020 гг. Межведомственный план мероприятий по реализации Национальной программы борьбы с коррупцией на 2015 – 2025 гг. | 2015 г. | Постановление парламента |
| | | 2015 г. | Постановление правительства |

| | | | |
|--------------------|---|--------------------|--|
| Северная Македония | Государственная программа предотвращения и преследования коррупции и конфликта интересов и План действий 2016-2019 | 2015 | Решение Государственной комиссии предотвращения коррупции |
| Молдова | Национальная стратегия борьбы с коррупцией и Национальный план по борьбе с коррупцией на 2017-2020 г. | 2017 | Постановление парламента |
| Монголия | Национальная стратегия борьбы с коррупцией и Национальный план по борьбе с коррупцией на 2018 г. | 2016 г. 2017 г. | Постановление парламента Постановление правительства |
| Черногория | План мероприятий по Разделу 23 | 2015 г. | Постановление правительства |
| Румыния | Национальная стратегия борьбы с коррупцией на 2016 – 2020 гг. | 2016 г. | Постановление правительства |
| Россия | Национальный план по борьбе с коррупцией на 2018 – 2020 гг. | 2018 г. | Указ Президента |
| Сербия | Национальная стратегия борьбы с коррупцией на 2013 – 2018 гг. План мероприятий по реализации Национальной стратегии борьбы с коррупцией на 2013 – 2018 гг. | 2013 г. 2013 г. | Постановление Национальной ассамблеи Указ Президента |
| Словения | Резолюция о предотвращении коррупции Консолидированный план по реализации резолюции о предотвращении коррупции | 2004 г. 2016 г. | Постановление парламента Решение Комиссии по предотвращению коррупции |
| Таджикистан | Стратегия о предотвращении коррупции Республики Таджикистан на 2013 – 2020 гг. | 2013 г. | Указ Президента |
| Узбекистан | Государственная программа по борьбе с коррупцией на 2019 – 2020 гг. | 2019 г. | Указ Президента |
| Украина | Стратегия по борьбе с коррупцией на 2014 – 2017 гг. Программа реализации Стратегии на 2015 – 2017 гг. | 2014 г. 2015 г. | Закон Постановление Кабинета министров |

Источник: информация, предоставленная правительствами, Отчеты СПД по итогам мониторинга ситуации в стране, и исследование, проведенное Секретариатом ОЭСР/АКС.

Повышение степени информированности населения и просветительская работа по вопросам борьбы с коррупцией

Как отмечалось в предыдущем отчете²⁸, обладающие знаниями и информацией граждане могут быть подспорьем правительств в их усилиях по борьбе с коррупцией. Хорошо спланированные, структурированные и адресные меры по повышению осведомленности и просвещению в вопросах борьбы с коррупцией играют решающую роль в странах с историей системной коррупции, где общество по-прежнему в значительной степени терпимо относится к взяточничеству, конфликту интересов или любым другим формам коррупции и принимает участие в подобных действиях.²⁹ Наряду непосредственно с антикоррупционными реформами, правительства должны принимать участие в информировании общественности о различных формах коррупции, о ее причинах и последствиях, а также о мерах, принимаемых для их устранения, для формирования отношения граждан к этим явлениям, создания нетерпимости к коррупции, повышения доверия к реформам и стимулирования общества участвовать в борьбе с коррупцией.

Конвенция ООН против коррупции (статья 13) обязывает государства – участники «повышать осведомленность общественности о существовании коррупции, о ее причинах, серьезности и угрозе» с целью вовлечения общества в процесс предотвращения коррупционных действий и борьбы с коррупцией. АКС содействует повышению внимания к вопросам коррупции и уровня образования с помощью мониторинга СПД и предметных исследований.³⁰

Обзор документов, касающихся антикоррупционной политики в странах – участниках АКС, показывает, что в большинстве из них (19) были предусмотрены меры по привлечению внимания

общества к борьбе с коррупцией и повышению уровня его осведомленности.³¹ Был достигнут некоторый прогресс в действиях для достижения конкретных результатов реформ или адаптации их к конкретным целевым группам. Однако сохраняется общая проблема отсутствия надлежащего планирования и оценки результатов воздействия принимаемых мер, что не позволяет максимально повысить эффективность работы и экономить ресурсы. В целом, была проведена значительная работа и приняты меры по повышению осведомленности населения с использованием значительных ресурсов, однако без четких целей или результатов.

Среди нескольких положительных примеров с точки зрения действий, направленных на конкретные результаты в странах СПД – молодежная кампания «канцелярская скрепка» в **Монголии**³², кампания в **Армении** по реформе системы защиты осведомителей о нарушениях и злоупотреблениях³³ и программа по повышению осведомленности бизнеса в вопросах конфликта интересов в **Украине**.³⁴ Что касается оценки результатов, то положительным примером является программа по повышению уровня осведомленности и образования населения в **Казахстане**, разработанная на основе результатов опроса для измерения эффективности мероприятий по повышению уровня осведомленности населения.³⁵

В Отчете по итогам четвертого раунда мониторинга ситуации в странах были изложены рекомендации по включению в учебные программы тем, посвященных борьбе с коррупцией. Большинство стран СПД не последовали данной рекомендации, за исключением **Монголии**, где вопросы этических норм обсуждались на разных уровнях в рамках образовательной программы, и **Украины**, которая включила некоторые вопросы в материалы учебных программ. Последняя публикация ОЭСР является хорошим пособием по обучению молодежи борьбе с коррупцией. Данная публикация обращается к опыту стран и содержит набор практических мер для политических деятелей, а также учителей при работе с молодежью в рамках повышения ее осведомленности и просвещения в вопросах борьбы с коррупцией, этических норм и верховенства права.³⁶ Подробный обзор результатов, которые смогли получить страны – участники СПД, представлен ниже.

Стратегия и план действий по борьбе с коррупцией в **Армении** заключались во внедрении мер по укреплению доверия граждан к правительству и повышению осведомленности граждан о проводимых реформах путем регулярной публикации отчетов о ходе реализации реформ, организации общественных слушаний и обсуждений, информирования о текущих и уже завершенных уголовных делах в рамках борьбы с коррупцией, создания платформ для сотрудничества с организациями гражданского общества и проведения онлайн консультаций по проектам нормативных актов. В Армении также была проведена адресная кампания по повышению осведомленности населения в связи с введением нового закона о защите осведомителей. Кампания использовала такие инструменты, как видеоролики, рекламные щиты, телевизионные программы и интервью. Однако позже выяснилось, что в течение периода кампании, действия по повышению осведомленности в значительной степени воспринимались как косметические меры в борьбе с коррупцией.³⁷ В рамках новой институциональной структуры повышение уровня информированности общества в вопросах борьбы с коррупцией станет обязанностью нового органа по предупреждению коррупции.

В **Азербайджане** секретариат Комиссии по борьбе с коррупцией и работники прокуратуры из Управления по борьбе с коррупцией при Генеральной прокуратуре прочитали цикл лекций в университетах, приняли участие в телешоу и раз в квартал проводили пресс-конференции, освещая вопросы борьбы с коррупцией. Более того, Управление по борьбе с коррупцией выпустило несколько публикаций, брошюр и листовок, а Комиссия по борьбе с коррупцией издала журнал «10 лет достижений в сфере борьбы с коррупцией». Барометр коррупции – исследование об уровне восприятия коррупции и эффективности мер по противодействию коррупции, разработанное Комиссией по борьбе с коррупцией в сотрудничестве с Антикоррупционной академией Азербайджана

в 2017 г., стало шагом вперед в оценке результатов деятельности в этом направлении. Проведение еще одного исследования запланировано на 2019 г.³⁸

В Грузии образовательные и просветительские мероприятия по антикоррупционной тематике вошли в новую Стратегию и План действий по борьбе с коррупцией в качестве одного из стратегических приоритетов, а Секретариат Совета по борьбе с коррупцией назначен ответственным за их реализацию. Однако бюджет, выделенный на данные мероприятия, был крайне ограниченным, и Секретариат вынужден был рассчитывать на помощь доноров. Проект Стратегии по связям с общественностью разрабатывался на протяжении нескольких лет, однако он до сих пор не был представлен Совету по борьбе с коррупцией для утверждения. Был проведен ряд образовательных и просветительских мероприятий: занятия с участием студентов и представителей неправительственных организаций (НПО), на которых был продемонстрирован интерактивный инструмент для просвещения целевой группы по вопросам выработки политики в сфере борьбы с коррупцией. Наряду с этим была проведена кампания по повышению осведомленности населения о борьбе с коррупцией в 10 университетах Тбилиси, в том числе было прочитано 10 лекций о коррупции и реформах государственной службы, разработанных Бюро государственной службы, Секретариатом Совета по борьбе с коррупцией (СБК) и другими учреждениями. Несмотря на то, что проведенные мероприятия были адресными и были хорошо спланированы, они не соответствовали требованиям Плана действий и лишь некоторые мероприятия были реализованы. В целом, действия правительства в течение отчетного периода зашли в тупик.³⁹

В Казахстане по-прежнему проводится значительное число просветительских мероприятий. Как указано выше, в стране также предпринимаются попытки отслеживать их эффективность. В 2017 г. общественное объединение «Socium-Zertteu» провело социологический опрос с тем, чтобы оценить влияние информационных кампаний на масштабы коррупции. После чего на основе результатов опроса ведомство, занимающееся борьбой с коррупцией, подготовило Комплексный план формирования антикоррупционной общественной культуры на 2018 г. Комплексный план необходимо будет обновить с учетом результатов опроса, запланированного на 2019 г.⁴⁰

В Кыргызстане была принята Концепция повышения правовой культуры населения Кыргызской Республики на 2016 – 2020 гг., в которой в качестве целевой аудитории были выбраны студенты. За отчетный период правительство провело значительное количество мероприятий и кампаний. Однако, как отмечалось в отчете СПД, сама функция повышения осведомленности была распределена между различными учреждениями без надлежащего планирования и координации. Министерство юстиции отвечало за повышение уровня правовой культуры населения. Отдел обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций аппарата правительства также отвечал за разработку комплексного подхода и мероприятий по просвещению и подготовке кадров по вопросам борьбы с коррупцией. Кроме того, отсутствовало четкое распределение бюджетных средств на эти мероприятия.⁴¹

В Монголии план противодействия коррупции включал в себя требования по проведению агитационных и просветительских мероприятий всеми министерствами, правительственными учреждениями и местными органами власти для достижения цели, определенной в Стратегии борьбы с коррупцией. Департамент по предотвращению коррупции и народному образованию Независимого агентства по борьбе с коррупцией (НАБК) разработал специальную образовательную программу, предназначенную для школьников, студентов и представителей организаций гражданского общества (ОГО). Например, в 2018 г. кампания «канцелярская скрепка», нацеленная на молодежь, привлекла значительное внимание в социальных сетях. Эти инициативы получили широкую поддержку со стороны организаций гражданского общества, на них был выделен бюджет в размере 110 млн. тугриков (около 36 500 евро) на шесть лет. Несмотря на то, что власти не проводили замеры результатов этих мероприятий, положительную тенденцию можно отследить с помощью опросов восприятия коррупции обществом. Согласно опросу, проведенному

в 2018 г., 54,7% респондентов не согласились с утверждением о том, что «некоторый уровень коррупции приемлем» (по сравнению с 41,8% в 2006 г.). Уровень бытовой коррупции снизился с 26% в 2006 г. до 4,1% в 2018 г. Кроме того, меньшее число граждан были готовы платить взятки: за 10 лет доля тех, кто отказался бы давать взятки, увеличилась с 28,7% до 46,9%.⁴²

Департамент по предупреждению коррупции Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в **Республике Таджикистан** отвечает за проведение антикоррупционных просветительских и образовательных мероприятий. В 2017 – 2018 гг. Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией провело оценку эффективности своей деятельности в сфере образования и составило план действий на основе этих результатов в сотрудничестве с ОБСЕ и двумя организациями гражданского общества.⁴³

Вставка 2. Образовательные программы в Венгрии на тему добропорядочности

Венгрия включила вопросы добропорядочности и ценностей в борьбе с коррупцией в учебные программы начальных и средних школ. Министерство государственного управления и юстиции в сотрудничестве с другими министерствами и организациями гражданского общества разработало учебные модули по борьбе с коррупцией. При поддержке Государственных секретарей Министерства человеческих ресурсов (МЧР) они были включены в качестве эксперимента в учебную программу по этике для 11 и 12 классов. После чего учебные модули были добавлены в учебные планы по этике для 9-12 и 5-8 классов.

Учебные модули направлены на предоставление школьникам знаний о том, каковы представления о справедливых и несправедливых интересах; о справедливом и несправедливом одолжении и услуге, подкупе и пассивном подкупе; частном интересе и общественном благе; феномене и опасности коррупции, злоупотреблении властью и коррупции в повседневной жизни; о методах противодействия коррупции и взяточничеству; об оценке этических дилемм; о роли и обязанностях отдельных лиц и общества в борьбе с коррупцией.

Методы обучения включают обсуждение в группах, рассуждения и индивидуальные или небольшие групповые проекты. После прохождения учебного модуля школьники смогут распознавать и решать этические дилеммы и ознакомятся с этическими ценностями и правилами поведения. Национальная антикоррупционная программа на 2015 – 2018 гг. предусматривает оценку программы, которая была проведена Министерством человеческих ресурсов (МЧР). С этой целью МЧР создало рабочую группу, в которую вошли эксперты из Национальной службы охраны, Национального совета по предупреждению преступности, Главного управления полиции и Национального института исследований и разработок в области образования. Рабочая группа постановила, что тренинги должны проводиться в рамках обычных однодневных мероприятий в школах, и что освещение принципов борьбы с коррупцией должно быть включено в программу других предметов помимо изучения этических норм.

Источник: ОЭСР (2018), Обучение этическим нормам, с. 86, www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf.

В Украине Национальное агентство по предотвращению коррупции отвечает за информирование и просвещение в вопросах борьбы с коррупцией и уделяет особое внимание повышению осведомленности населения о коррупции в конкретных областях, которые затронули реформы, а именно в вопросах конфликта интересов, декларации активов и финансировании политических партий. Оно также организовало тренинги по аспектам антикоррупционного законодательства для сотрудников публичного сектора с охватом 1700 человек и запустило онлайн-курсы обучения с использованием открытых онлайн-платформ для проведения массовых курсов. Обучение в режиме

онлайн прошли 36 500 человек. НАПК одобрило свою коммуникационную стратегию в 2017 г. Министерство образования разработало учебный курс для учащихся средних школ вместе с образовательным проектом ПРООН «EdEra» в 2016 г., который был развернут в общей сложности в 200 школах. Кроме того, мероприятия так называемого «Парка коррупции», созданного при поддержке проекта Антикоррупционной инициативы ЕС, затронули аудиторию с более 100 млн контактов. В 2018 г. в соответствии с планом действий коммуникационной стратегии была запущена пилотная система мониторинга и оценки эффективности коммуникационных инициатив, однако она была нацелена, главным образом, на количество мероприятий, а не на их результат с точки зрения на повышение уровня осведомленности населения.⁴⁴

В **Узбекистане** большое количество мероприятий по обучению и образованию по антикоррупционной тематике проводили государственные органы и самостоятельно, и в сотрудничестве с представителями гражданского общества и деловых кругов, или при их поддержке. Правительство использовало различные средства массовой информации, включая телевидение, радио, печатные и электронные средства массовой информации. Широкое распространение получили печатные материалы, направленные на разъяснение сути и значения антикоррупционного законодательства. В течение отчетного периода образовательными учреждениями проведено более 500 мероприятий по предотвращению коррупции.⁴⁵

Выводы

Страны – участники АКС продолжают проводить многочисленные мероприятия, посвящённые проблемам борьбы с коррупцией и повышению уровня осведомленности населения. У некоторых стран получилось сформировать в целом направленный и структурированный подход. Тем не менее, сами меры все же еще не имеют системного и адресного подхода. Правительства не смогли оценить должным образом результаты многочисленных проведенных ими же мероприятий, а также эффективность используемых ими ресурсов.

См. Рекомендации в конце этой главы.

Институции по предотвращению коррупции и координации антикоррупционной политики

Международные стандарты

«Конвенция ООН против коррупции» (статья 6) обязывает государства – участники обеспечить наличие в стране органа (или органов), целью которого является борьба с коррупцией, в том числе путем осуществления, контроля за мероприятиями и координации антикоррупционной политики, а также повышения уровня осведомленности и просвещения общества для предотвращения коррупционных действий. Государства должны предоставлять таким органам требуемую независимость для эффективного выполнения своих обязанностей без какого-либо неправомерного влияния. Они также должны предоставить необходимые материальные ресурсы и специально обученный персонал, в т. ч. обеспечить подготовку такого персонала для выполнения своих функций. Они формируют основные критерии для специализации. «Конвенция ООН по борьбе с коррупцией» также требует привлекать гражданское общество к своей работе по борьбе с коррупцией, и распространять информацию о коррупции.

Функцией специального органа по борьбе с коррупцией является разработка и реализация принципов антикоррупционной политики, а это, в свою очередь, требует координации, мониторинга и проведения исследований, что позволяет обеспечить комплексный подход, который способен соответствовать фактическим коррупционным рискам в стране. Координация необходима как на этапе разработки, так и на этапе проведения уже разработанных мероприятий.

Функции предупреждения коррупции разнообразны и многочисленны. Они включают в себя образование по вопросам противодействия коррупции, обучение и повышение уровня информированности граждан; анализ рисков, связанных с коррупцией в государственном секторе, и разработку планов, методик и рекомендаций по соблюдению этических норм; сбор, анализ и проверку деклараций об активах государственных служащих; исследование коррупции; антикоррупционную оценку правовых актов; вопросы конфликта интересов; контроль за финансированием политических партий; и многое другое. Часто бывает так, что одна структура не может выполнять такое множество функций.

Институциональные модели и передовой опыт

Поскольку единой модели лучшего антикоррупционного института не существует, специализация может принимать различные формы. Именно страны несут полную ответственность за поиск наиболее эффективного и подходящего институционального решения для своей правовой и институциональной базы, учитывая уровень коррупции и прочие факторы.⁴⁶ В то же время, какую бы модель ни выбрали, необходимо обеспечить должный уровень независимости и имеющихся ресурсов.

За последние пятнадцать лет было создано много таких агентств, органов, комиссий. Фактически, в большинстве стран АКС (см. Таблицу ниже) есть один или несколько специализированных антикоррупционных органов, отвечающих за вопросы стратегии борьбы с коррупцией и/или предотвращения коррупции. Трудно определить все основные структуры и модели. Они могут быть разделены на три типа в зависимости от их назначения и функций⁴⁷.

Таблица 8. Специализированные институции, занимающиеся координацией работы по борьбе с коррупцией и предотвращением коррупции в странах АКС

| Страна | Структуры, занимающиеся координацией работы по борьбе с коррупцией и предотвращением коррупции |
|----------------------|--|
| Албания | 1. Национальный координатор борьбы с коррупцией 2. Рабочая группа по борьбе с коррупцией / Межведомственная рабочая группа (ТВС) 3. Главная служба инспекторов по вопросам декларирования и аудита активов и по проверке наличия конфликта интересов |
| Армения | 1. Совет по борьбе с коррупцией 2. Комиссия по предотвращению коррупции |
| Азербайджан | 1. Комиссия по борьбе с коррупцией 2. Управление по борьбе с коррупцией (наделена функциями предупреждения коррупции) |
| Беларусь* | <i>Генеральная прокуратура является главным государственным органом, на который возложены функции координации работы по борьбе с коррупцией и предотвращения коррупции</i> |
| Босния и Герцеговина | 1. Агентство по предотвращению коррупции и координации борьбы с коррупцией |
| Болгария | 1. Комиссия по противодействию коррупции и конфискации незаконных активов 2. Национальный совет по антикоррупционной политике |
| Хорватия | 1. Национальный совет по мониторингу стратегии борьбы с коррупцией 2. Комиссия по предотвращению конфликта интересов при исполнении обязанностей государственной службы 3. Отдельный Сектор по борьбе с коррупцией в Министерстве юстиции 4. Бюро по борьбе с коррупцией и с организованной преступностью (USKOK) |
| Эстония* | <i>Министерство юстиции является главным государственным органом, на который возложены функции координации работы по борьбе с коррупцией и предотвращения коррупции</i> |
| Северная Македония | 1. Государственная комиссия по предотвращению коррупции |
| Грузия | 1. Совет по борьбе с коррупцией |
| Казахстан | 1. Комиссия по борьбе с коррупцией при Президенте 2. Агентство по вопросам гражданской службы 3. Агентство по борьбе с коррупцией |
| Косово | Агентство по борьбе с коррупцией |
| Кыргызстан | Рабочая группа Совета безопасности по контролю реализации Стратегии Государственной |

| Страна | Структуры, занимающиеся координацией работы по борьбе с коррупцией и предотвращением коррупции |
|----------------------|--|
| | антикоррупционной политики Сектор антикоррупционной политики Аппарата Правительства Генеральная прокуратура, которая координирует деятельность государственных органов по вопросам противодействия коррупции |
| Латвия | 1. Бюро по предотвращению коррупции и по борьбе с коррупционными действиями (KNAB) |
| Литва | 1. Специальная служба расследований (STT) 2. Главная комиссия по вопросам профессиональной этики на государственной службе (VTEK) |
| Молдова | Национальный центр по борьбе с коррупцией (CNA) Национальное агентство по добропорядочности (ANI) |
| Монголия | 1. Независимая служба по борьбе с коррупцией |
| Черногория | 1. Агентство по предотвращению коррупции |
| Румыния | Национальное агентство по добропорядочности (ANI) Министерство юстиции (отвечает за координацию и предотвращение коррупции) |
| Российская Федерация | 1. Совет по предотвращению коррупции при Президенте РФ 2. Генеральная прокуратура 3. Министерство юстиции и др. |
| Сербия | 1. Совет по борьбе с коррупцией 2. Агентство по борьбе с коррупцией 3. Министерство юстиции |
| Словения | 1. Комиссия по предотвращению коррупции |
| Таджикистан | 1. Национальный совет по предотвращению коррупции 2. Агентство по государственному финансовому контролю и по борьбе с коррупцией |
| Украина | 1. Национальный совет по вопросам политики в сфере борьбы с коррупцией 2. Национальное агентство по предупреждению коррупции 3. Парламентский комитет по борьбе с коррупцией |
| Узбекистан | 1. Республиканская межведомственная комиссия по борьбе с коррупцией 2. Территориальные межведомственные комиссии по борьбе с коррупцией |

Источник: информация, предоставленная правительствами; мониторинговые отчеты СПД; исследование секретариата ОЭСР/АКС. *Нет специализированной структуры по борьбе с коррупцией.

Первая модель сочетает превентивные и координационные функции с правоприменительными функциями под эгидой одного учреждения – многопрофильного агентства по борьбе с коррупцией. Такая система работает в некоторых странах – участниках АКС, в том числе в **Литве** (Служба специальных расследований), **Латвии** (Бюро по предотвращению коррупции и борьбе с коррупцией), **Молдове** (Национальный центр по борьбе с коррупцией), а также в странах ОЭСР, таких как Польша (Центральное бюро по борьбе с коррупцией), Аргентина (Управление по борьбе с коррупцией), Австрия (Федеральное бюро по противодействию коррупции – ВАК) и Австралия (комиссии по борьбе с коррупцией на государственном уровне). Для многих из комиссий примером послужила Независимая комиссия по борьбе с коррупцией Гонконга и Сингапурское бюро по расследованию случаев коррупции.

Среди стран – участников СПД **Монголия** выбрала именно такое институциональное решение. Независимое агентство по борьбе с коррупцией (НАБК) является многопрофильным органом, который объединяет одновременно разработку и координацию антикоррупционной политики, и предотвращение, и расследование случаев коррупции.

В двух других странах есть агентства, которые также можно рассматривать как многопрофильные, поскольку они сочетают одновременно превентивные и правоприменительные функции. В частности, в Таджикистане Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией отвечает, как за предотвращение случаев коррупции, так и за расследование преступлений, связанных с коррупцией. В **Казахстане** Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции, выполняющее и превентивную и правоприменительную функции, может служить еще одним примером многопрофильного учреждения. Однако в июне

2019 г. структура Агентства была пересмотрена, и оно было преобразовано в два отдельных государственных органа: Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции. Распределение функций между агентствами на момент разработки проекта еще не было согласовано, оно будет определять будущую модель институционального устройства сферы борьбы с коррупцией в Казахстане. В Таджикистане и Казахстане упомянутые выше агентства не являются ключевыми игроками на арене антикоррупционной политики. Разработка принципов политики в сфере борьбы с коррупцией, ее реализация и мониторинг входят в функции Советов, о чем речь пойдет ниже.

Наконец, Управление по борьбе с коррупцией **Азербайджана** (УБК), которое является специализированным антикоррупционным правоприменительным органом при Генеральной прокуратуре, вобрало в себя некоторые превентивные функции; структура была изменена в соответствии с рекомендациями Отчета о четвертом раунде мониторинга ситуации в стране. В частности, созданный отдел расследований и предотвращения коррупции УБК анализирует коррупционную ситуацию и возможности применения превентивных мер, разрабатывая рекомендации (ходатайства) для государственных органов. УБК также все чаще выполняет функции по повышению уровня осведомленности населения о проблемах коррупции.

Вторая модель специализированных учреждений имеет правоприменительный характер и рассматривается в отдельном разделе настоящего доклада.

Третья и наиболее распространенная модель включает в себя учреждения, чьей целью является предотвращение случаев коррупции. На практике превентивные и координирующие функции либо объединяются в одном органе, либо возлагаются на разные органы. Такие учреждения, в целом, делятся на три основные категории:

1. Советы (комиссии, комитеты) по координации работы в сфере борьбы с коррупцией, которые, как правило, объединяют представителей различных государственных учреждений, занимающихся антикоррупционной работой; они не функционируют на постоянной основе, собираются на совещания и работают при поддержке специального секретариата. Это могут быть структуры с представительством как на высоком, так и на рабочем уровне. Они также часто включают в себя представителей неправительственного сектора (неправительственные организации, представителей научных кругов и бизнеса, экспертов, международных организаций и т. д.). Такого рода структуры обычно возглавляют усилия по борьбе с коррупцией в стране и несут ответственность за разработку, реализацию и мониторинг реализации стратегических документов по борьбе с коррупцией. Национальный совет по антикоррупционному мониторингу в **Хорватии**, Антикоррупционный совет в **Сербии**, Межведомственная рабочая группа в **Албании** и Совет при Президенте **Российской Федерации** по противодействию коррупции – вот типичные примеры подобных структур в странах АКС.

Такие структуры наиболее распространены в странах – участниках СПД: Антикоррупционный совет **Грузии**, Национальный совет **Украины** по антикоррупционной политике, Комиссия при президенте **Республики Казахстан** по вопросам противодействия коррупции, Рабочая группа Совета безопасности **Кыргызской Республики** по контролю за реализацией стратегии Государственной антикоррупционной политики, Национальный совет **Таджикистана** по противодействию коррупции, Совет по антикоррупционной политике **Армении**, Республиканская межведомственная комиссия по противодействию коррупции в **Узбекистане**. Комиссия по борьбе с коррупцией **Азербайджана** была создана в качестве превентивного органа, однако *де-факто* она действует как одна из перечисленных выше структур.

2. Специализированные органы по предотвращению коррупции созданы непосредственно для предупредительной работы, их деятельность имеет более постоянный характер и они занимаются рядом вопросов предотвращения коррупции.. Они обычно имеют более широкий список

полномочий и часто сочетают функции по предотвращению коррупции и по разработке политики в сфере борьбы с коррупцией с координацией этой работы или дополняют работу перечисленных выше антикоррупционных координирующих структур, предоставляя им организационную и аналитическую поддержку. Такого рода агентства действуют в некоторых странах – участниках АКС, например, в **Боснии и Герцеговине** (Агентство по предотвращению коррупции и координации борьбы с коррупцией), **Болгарии** (Комиссия по борьбе с коррупцией и конфискации незаконных активов), **Черногории** (Агентство по предотвращению коррупции), **Сербии** (Агентство по борьбе с коррупцией) и **Словении** (Комиссия по предотвращению коррупции). В некоторых странах ОЭСР, таких как Франция, также есть такие агентства.

Из стран – участников СПД **Украина** создала такое агентство, занимающееся превентивными мерами – Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции. В **Армения** действовала Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц и Армения не так давно приступила к созданию новой институции с более ограниченными функциями антикоррупционной политики – Комиссии по предотвращению коррупции. Как упоминалось выше, комиссия **Азербайджана** по борьбе с коррупцией может быть отнесена к этой группе учреждений, если она будет выполнять все функции, предоставленные ей законом.

3. Государственные учреждения, которые сосредоточены на одной или двух проблемах предотвращения коррупции, таких как конфликт интересов, декларация активов. Примерами такого рода среди стран – участников АКС служат **Албания** (Высшая инспекция декларирования и аудита имущества и конфликта интересов), **Хорватия** (Комиссия по предотвращению конфликта интересов при исполнении государственных обязанностей), **Литва** (Главная официальная комиссия по этике), **Молдова** (Национальное агентство по допропорядочности) и **Румыния** (Национальное агентство по профессиональной этике). Такие агентства есть и в других странах ОЭСР, в том числе в США, Великобритании, Нидерландах и Италии.

Со времени проведения третьего раунда мониторинга институциональные механизмы противодействия коррупции в странах СПД претерпели значительные изменения (более подробно см. Таблицу ниже). Некоторые страны еще больше укрепили существующие учреждения и механизмы координации (**Грузия, Таджикистан**). Другие страны занялись созданием практических институтов, которые были предложены во время третьего раунда мониторинга (**Украина**). Некоторые страны занялись реформированием существующего институционального формата (**Узбекистан**), а другие находятся в процессе внесения таких изменений (**Армения, Казахстан**).

Таблица 9. Организационные изменения в институциях, занимающихся предотвращением коррупции и координацией действий в этой сфере в странах СПД

| Государственные органы, занимающиеся координацией действий в сфере борьбы с коррупцией и предотвращением коррупции (по состоянию на середину 2016 г.) | Государственные органы, занимающиеся координацией действий в сфере борьбы с коррупцией и предупреждением коррупции (по состоянию на середину 2019 г.) |
|---|---|
| Армения | |
| Совет по борьбе с коррупцией | Продолжает свою работу |
| Комиссия по контролю за реализацией стратегии борьбы с коррупцией | Упразднена |
| Комиссия по этике высокопоставленных чиновников | Заменена Комиссией по предупреждению коррупции, созданной в ноябре 2019 г. в соответствии с Законом 2017 г. о Комиссии по предупреждению коррупции. |
| Не существовала | Комиссия по предупреждению коррупции |
| Существовала, но не выполняла функций по предотвращению коррупции | Государственная контрольная служба при Администрации Премьер-министра |

| Государственные органы, занимающиеся координацией действий в сфере борьбы с коррупцией и предотвращением коррупции (по состоянию на середину 2016 г.) | Государственные органы, занимающиеся координацией действий в сфере борьбы с коррупцией и предупреждением коррупции (по состоянию на середину 2019 г.) |
|---|---|
| Азербайджан | |
| Комиссия по борьбе с коррупцией | Продолжает свою работу |
| Существовало, но не выполняло функций по предотвращению коррупции | Управление по борьбе с коррупцией (добавлена функция предотвращения коррупции) |
| Грузия | |
| Межведомственный совет по борьбе с коррупцией | Продолжает свою работу |
| Казахстан | |
| Комиссия по борьбе с коррупцией при Президенте | Продолжает свою работу |
| Агентство по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией (Финансовая полиция) | Упразднена / Слилась с другим учреждением |
| Не существовало | Агентство по вопросам гражданской службы и противодействию коррупции (создано в сентябре 2016 г. и упразднено в июне 2019 г.) |
| Не существовало | Агентство по делам гражданской службы (создано в июне 2019 г.) |
| Не существовало | Агентство по борьбе с коррупцией (создано в июне 2019 г.) |
| Кыргызстан | |
| Служба по борьбе с коррупцией Государственного комитета национальной безопасности | Рабочая группа Совета безопасности по контролю за реализацией Стратегии Государственной антикоррупционной политики |
| Монголия | |
| Независимая служба по борьбе с коррупцией | Продолжает свою работу |
| Таджикистан | |
| Национальный совет по борьбе с коррупцией | Продолжает свою работу |
| Агентство по государственному финансовому контролю и по борьбе с коррупцией | Продолжает свою работу |
| Украина | |
| Национальный комитет по борьбе с коррупцией | Национальный совет по вопросам политики в сфере борьбы с коррупцией |
| Государственный агент и бюро по вопросам политики в сфере борьбы с коррупцией | Упразднены |
| Не существовало | Национальное агентство по предупреждению коррупции |
| Узбекистан | |
| Управление по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией Генеральной прокуратуры | Соответствующие функции были переданы в другие организации |
| Не существовала | Республиканская межведомственная комиссия по борьбе с коррупцией |
| Не существовали | Территориальные межведомственные комиссии по борьбе с коррупцией |

Источник: информация, предоставленная правительствами; Отчеты СПД по итогам мониторинга ситуации в странах; и исследование, проведенное Секретариатом ОЭСР/АКС.

Институциональные изменения могут дать положительные результаты. Однако любое институциональное изменение требует времени, чтобы та или иная структура могла начать функционировать должным образом, и частые институциональные изменения могут помешать проведению эффективных реформ в сфере борьбы с коррупцией. Вновь созданным учреждениям нужно дать разумное время для выполнения своих функций и подтверждения своей эффективности. Создание новых институтов или изменение институциональных механизмов требует финансовых ресурсов, политической воли, кредита общественного доверия и т. д.

В предыдущем Отчете хотя и отмечались сохраняющиеся правовые и институциональные проблемы, подчеркивалось, что именно отсутствие политической воли и соответствующих ресурсов, а не та или иная институциональная структура, часто препятствуют эффективной работе органов по координации работы и предупреждению коррупции. В частности, в отчете отмечалось, что «[...] некоторые существующие механизмы могут быть эффективными без какой-либо

необходимости в дальнейших институциональных реформах, если они получают достойный уровень политической и административной поддержки.]»⁴⁸ Этот вывод все так же остается в силе и после четвертого раунда мониторинга, и об этом стоит помнить при рассмотрении или отстаивании необходимости дальнейших институциональных изменений.

Ниже приводится анализ шагов, предпринятых странами СПД для выполнения предыдущих рекомендаций, а также анализ общих тенденций в вопросах, которые являются важными для эффективного функционирования антикоррупционных координирующих структур и органов, занимающихся предотвращением коррупции.

Функции и полномочия

Одним из выводов и рекомендаций по итогам третьего раунда мониторинга ситуации было то, что специализированным учреждениям, которые занимаются предотвращением коррупции и координацией работы в этом направлении должен быть определен четкий перечень полномочий. Как уже говорилось ранее, не существует единой модели, которая бы подходила всем странам. Государство должно выполнять и обеспечивать ряд функций в соответствии с международными стандартами и требованиями.

В странах – участниках СПД полномочия специализированных структур, которые занимаются предупреждением коррупции и координацией работы в этом направлении различаются в зависимости от той или иной страны (см. Таблицу ниже).

Совет по борьбе с коррупцией **Грузии** имеет, пожалуй, самый ограниченный список полномочий. Его функции ограничиваются разработкой, координацией и мониторингом реализации антикоррупционной политики.

Функции аналогичных структур в других странах включают также повышение уровня информированности и просвещения граждан по вопросам коррупции, исследования и анализ коррупции, предоставление методических рекомендаций и консультаций другим государственным учреждениям, а также мониторинг выполнения антикоррупционных мер во всех государственных учреждениях, координацию работы между антикоррупционными подразделениями в государственных органах, они отвечают также и за международное сотрудничество. Подобным образом организована работа в **Узбекистане**.

В некоторых случаях сфера полномочий распространяется и на превентивные меры, такие как ведение и проверка деклараций об активах, вопросы конфликта интересов и финансирования политических партий, защиты осведомителей и т. д. Орган с подобными функциями (Комиссия по предотвращению коррупции) был недавно сформирован в **Армении**.

Украинское национальное агентство по предотвращению коррупции обладает наиболее широким набором функций. В дополнение ко всем перечисленным функциям национальное агентство Украины координирует, обеспечивает методологическую поддержку и анализирует эффективность деятельности подразделений и/или должностных лиц, уполномоченных вести работу по предупреждению и выявлению коррупции, которые должны назначаться в каждом государственном учреждении.

Таблица 10. Государственные органы, занимающиеся координацией работы по борьбе с коррупцией и предотвращению коррупции в странах – участниках СПД

| Страна | Организация | Описание |
|-------------|---|---|
| Армения | Совет по борьбе с коррупцией. С 2004 г. | <p><u>Функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Поддержка мероприятий в рамках реализации политики борьбы с коррупцией, в т. ч. на уровне отдельных секторов экономики, анализ коррупционного риска. - Координация политики по борьбе с коррупцией и мониторинг выполнения пунктов программных документов, в т. ч. подготовка отчетов о проделанной работе. - Координация работы доноров. <p><u>Состав:</u></p> <p>Межведомственный государственный орган, в который входят высокопоставленные представители всех правительственных структур. Возглавляет работу премьер – министр. Представителям НПО, бизнеса и оппозиционных партий выделено 5 мест.</p> <p><u>Порядок работы:</u></p> <p>Работа проводится в форме заседаний, которые проходят раз в четыре месяца.</p> <p>Функции постоянного Секретариата выполняет Контрольное управление администрации правительства (5 чел.), Рабочая группа экспертов (3 независимых эксперта). Министерство юстиции иногда выполняет функции Секретариата и координирует работу доноров.</p> |
| | Комиссия по предотвращению коррупции. В процессе формирования | <p><u>Функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Поддержка работы Совета по борьбе с коррупцией - Научные разработки, исследования, анализ; - Повышение степени информированности и обучение; - Консультации государственным учреждениям и компаниям по мерам борьбы с коррупцией; методическая поддержка учреждений и физических лиц, которые борются с коррупцией; - Сбор, анализ и проверка деклараций об активах; - Улаживание конфликта интересов; - Контроль за финансированием политических партий. <p><u>Состав:</u></p> <p>5 независимых членов Комиссии, отобранных по результатам открытого конкурса; постоянный Секретариат, в котором работает 55 сотрудников (планируется на 2019 г.).</p> <p><u>Порядок работы:</u></p> <p>Постоянно действующий орган.</p> |
| | Постоянная служба контроля при Администрации премьер-министра. В процессе формирования (будет представлен доп. материал) | <p><u>Основные функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Контроль за реализацией мер по борьбе с коррупцией. <p><u>Состав:</u></p> <p>Информация отсутствует.</p> <p><u>Порядок работы:</u></p> <p>Секретариат Совета безопасности оказывает содействие в работе Совета.</p> |
| Азербайджан | Комиссия по борьбе с коррупцией. С 2004 г. | <p><u>Функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Координация разработки, мониторинга и реализации политики по борьбе с коррупцией. - Проведение исследований и анализ для оценки эффективности политики по борьбе с коррупцией. - Повышение уровня знаний населения. - Сбор и мониторинг деклараций об имуществе. - Анализ фактов коррупции, заслушивание докладов руководителей правоохранительных органов и других организаций о выполнении законодательства в сфере борьбы с коррупцией и разработка рекомендаций. - Координация разработки и мониторинг хода реализации политики в области борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (с 2017 г.). - Координационный центр для Программы партнерства «Открытое правительство» (с 2017 г.). - Представительство в ГРЕКО (с 2018 г.). <p><u>Состав:</u></p> <p>Коллегиальный орган, в состав которого входит 15 чел. (5 из них назначает Президент, 5 – парламент и 5 – Конституционный суд).</p> <p>Возглавляет работу Руководитель Администрации президента.</p> <p><u>Порядок работы:</u></p> <p>Функционирует в ходе проведения совещаний и заседаний рабочих групп.</p> <p>Функции постоянного секретариата выполняют сотрудники аппарат Президента (4 сотрудника).</p> |

| | | |
|------------|--|--|
| | Управление по борьбе с коррупцией С 2004 г. | <p><u>Основные функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Повышение степени информированности общества и обучение. - Анализ коррупционных рисков в государственных органах и разработка рекомендаций по минимизации этих рисков. <p><u>Институциональная организация:</u> Управление по вопросам предупредительных мер и проведению опросов.</p> |
| Грузия | Совет по борьбе с коррупцией. С 2008 г. | <p><u>Функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Разработка стратегии по борьбе с коррупцией и Плана мероприятий по ее реализации, их пересмотр и мониторинг хода проведения мероприятий. - Выполнение рекомендаций международных организаций и подготовка соответствующих отчетов. <p><u>Состав:</u> 85 членов Совета, из которых 31 чел. представляет три ветви власти и независимые органы, а 19 чел. – это представители гражданского общества, международной сферы и бизнеса. Возглавляет Совет министр юстиции;</p> <p><u>Порядок работы:</u> Координационный орган, функционирует в ходе проведения совещаний и заседаний экспертных групп. Функции Секретариата выполняет Аналитическое управление Министерства юстиции (8 сотрудников работают преимущественно по вопросам борьбы с коррупцией).</p> |
| Казахстан | Комиссия по борьбе с коррупцией при Президенте. С 2002 г. | <p><u>Функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Разработка предложений для Президента по вопросам борьбы с коррупцией. - Мониторинг и анализ хода реализации мер, направленных на борьбу с коррупцией. - Анализ жалоб, поступающих от физических и юридических лиц, а также информации СМИ о фактах коррупции среди высокопоставленных чиновников и выработка рекомендаций по проведению внутренних расследований. <p><u>Состав:</u> 14 высокопоставленных государственных чиновников, представляющих исполнительные и законодательные ветви власти, а также независимые организации. В состав Комиссии могут входить и представители НПО.</p> <p><u>Порядок работы:</u> Совещательный и консультативный орган, работающий в ходе проведения заседаний, которые собираются не реже одного раза в три месяца. Функции секретариата исполняет Управление правоохранительной системы Администрации Президента.</p> |
| | Агентство по борьбе с коррупцией. Создано в июне 2019 г.) | <p><u>Функции:</u> Будут определены.</p> <p><u>Состав:</u> Будет определен.</p> <p><u>Порядок работы:</u> Будет определен.</p> |
| | Агентство по делам гражданской службы (создано в июне 2019 г.) | <p><u>Функции:</u> Будут определены.</p> <p><u>Состав:</u> Будет определен.</p> <p><u>Порядок работы:</u> Будет определен.</p> |
| Кыргызстан | Рабочая группа Совета безопасности по контролю реализации Стратегии Государственной антикоррупционной политики С 2011 г. | <p><u>Функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Разработка показателей эффективности политики по борьбе с коррупцией и контроль за ее реализацией. <p><u>Состав:</u> 7 высокопоставленных должностных лиц разных ветвей власти; 3 эксперта и представителя НПО</p> <p><u>Порядок работы:</u> Секретариат Совета безопасности оказывает помощь в работе.</p> |
| | Аппарат правительства. С 2015 г. | <p><u>Основные функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Координация работы государственных органов по разработке и реализации планов борьбы с коррупцией, контроль за их выполнением. |

| | | |
|-------------|--|--|
| | | <p>- Анализ состояния коррупции и подготовка предложений по совершенствованию мер по борьбе с коррупцией.</p> <p><u>Организационное устройство:</u> Информация отсутствует.</p> |
| | Генеральная прокуратура. С 2013 г. | <p><u>Основные функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Координация работы государственных органов в сфере борьбы с коррупцией, контроль за выполнением соответствующих мер. - Сбор и анализ информации о состоянии коррупции в системе государственного управления и в местных органах власти и оценка эффективности мер по борьбе с коррупцией <p><u>Организационное устройство:</u> Информация отсутствует.</p> |
| Монголия | Независимое агентство по борьбе с коррупцией. С 2007 г. | <p><u>Основные функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Политика борьбы с коррупцией. - Предотвращение коррупции и повышение степени информированности общества. - Проведение проверок и анализа ситуации, включая анализ коррупционных рисков в государственных учреждениях и на государственных предприятиях, в т. ч. разработка соответствующих рекомендаций. <p><u>Институциональная структура:</u> Два отдела из пяти работают над проблемами предотвращения коррупции (Отдел по предупредительным мерам и Отдел по контролю и анализу), а также специально созданное Бюро по стратегии борьбы с коррупцией.</p> |
| Таджикистан | Национальный совет по борьбе с коррупцией. С 2010 г. | <p><u>Функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Анализ мер по борьбе с коррупцией и координация работы государственных органов в сфере борьбы с коррупцией. - Поддержка в выполнении международных обязательств в сфере борьбы с коррупцией. - Контроль за реализацией мер по борьбе с коррупцией и оценка хода выполнения задач в этой области в государственных учреждениях. - Сотрудничество с организациями гражданского общества в этой области. - Предотвращение фактов коррупции и повышение степени информированности общества в этой области. <p><u>Состав:</u> 21 высокопоставленный представитель исполнительной, судебной и законодательной ветвей власти, руководители специализированных организаций, а также лидеры политических партий, которые имеют свое представительство в парламенте, омбудсмен, представители гражданского общества (профсоюзов, СМИ, юношеских и бизнес ассоциаций). Руководит работой премьер-министр.</p> <p><u>Порядок работы:</u> Работает в ходе проведения заседаний, может формировать комиссии и рабочие группы. Секретарем комиссии является руководитель Управления по вопросам обороны и правопорядка Администрации Президента.</p> |
| | Агентство по государственному контролю и по борьбе с коррупцией. С 2007 г. | <p><u>Основные функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Контроль за реализацией стратегии борьбы с коррупцией. - Повышение информированности общества и обучение. - Анализ законодательства с точки зрения борьбы с коррупцией. - Сбор и анализ информации по оценке коррупционных рисков, которую проводят в государственных учреждениях. - Координация усилий по борьбе с коррупцией в государственных учреждениях (отделов внутреннего контроля, которые занимаются предотвращением коррупции в государственных учреждениях). <p><u>Институциональная структура:</u> Главное управление по предотвращению коррупции (22 сотрудника), состоит из трех отделов (выявление и анализ коррупционных рисков – 8 чел., обучение по тематике борьбы с коррупцией – 7 чел., экспертный отдел – 7 чел.). На региональном уровне работают отделы по предотвращению коррупции (22 сотрудника).</p> |
| Украина | Национальное агентство по предотвращению коррупции. С 2016 г. | <p><u>Основные функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Разработка, координация и мониторинг реализации политики борьбы с коррупцией. - Научные разработки, исследования, анализ. - Повышение информированности общества и обучение. - Консультирование государственных учреждений и компаний по мерам борьбы с коррупцией; методическая помощь отделам и специалистам по борьбе с коррупцией. |

| | | |
|------------|--|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - Сбор, анализ и проверка деклараций об имуществе. - Контроль и надзор за соблюдением законодательства о конфликте интересов . - Защита осведомителей. - Контроль за финансированием политических партий. <p><u>Состав:</u> С момента запуска до октября 2019 года НАПК возглавляла комиссия с пяти членов, отобранных в рамках открытого конкурса. В октябре 2019 года парламент внес поправки в закон и изменил модель управления с одним руководителем агентства и тремя заместителями главы. Руководитель выбирается путем открытого конкурса комиссией, состоящей из трех человек, выбранных правительством, и трех человек, выбранных международными донорами. Количество сотрудников НАПК составляло 311 человек. В ноябре 2018 года правительство увеличило максимальный штат сотрудников до 408 человек. Общественный совет.</p> <p><u>Порядок работы:</u> Постоянно действующий орган.</p> |
| | Национальный совет по вопросам политики в сфере борьбы с коррупцией. Существует с 2010 г., в устав и в состав Совета внесены изменения в 2019 г. | <p><u>Функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Разработка и контроль за реализацией политики борьбы с коррупцией. - Анализ коррупции и эффективности мер по борьбе с коррупцией. - Выполнение рекомендаций международных организаций. <p><u>Состав:</u> 27 членов Совета, включая высокопоставленных государственных чиновников, представителей исполнительной, судебной и законодательной ветвей власти, представителей гражданского общества, экспертного сообщества, бизнеса и т. д. 16 членов неправительственных организаций и 7 иностранных наблюдателей. Возглавляет Совет Заместитель главы администрации президента.</p> <p><u>Порядок работы:</u> Консультативный орган при Президенте, работа проводится в форме совещаний (не реже, чем раз в квартал). Постоянный секретариат не предусмотрен.</p> |
| Узбекистан | Республиканская межведомственная комиссия по борьбе с коррупцией. С 2017 г. | <p><u>Функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Организация разработки и реализации программ по борьбе с коррупцией. - Координация работы по борьбе с коррупцией в государственных учреждениях и контроль за этой работой. - Обучение и повышение степени информированности общества по тематике борьбы с коррупцией. - Сбор и анализ информации о тенденциях в распространении коррупции. - Предложения о внесении изменений и дополнений в законодательство. - Координация работы территориальных межведомственных комиссий по борьбе с коррупцией. <p><u>Состав:</u> 43 члена Комиссии, включая руководителей и экспертов государственных институтов, представителей гражданского общества и научных кругов. Возглавляет Комиссию Генеральный прокурор, а министр юстиции является его заместителем.</p> <p><u>Порядок работы:</u> Рабочие совещания не реже одного раза в три месяца, могут быть образованы рабочие комиссии и экспертные группы. Секретариат – в Управлении методической поддержки исследований Генеральной прокуратуры. (Кол-во сотрудников) и Экспертная группа (13 чел.)</p> |
| | Территориальные межведомственные комиссии. С 2017 г. | <p><u>Функции:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Организация разработки и реализации программ по борьбе с коррупцией на региональном и местном уровнях. - Координация работы по борьбе с коррупцией в государственных учреждениях и контроль за этой работой на региональном и местном уровнях. - Обучение и повышение степени информированности по тематике борьбы с коррупцией. - Сбор и анализ информации о тенденциях в области коррупции на региональном и местном уровнях. <p><u>Состав:</u> Членами комиссий являются представители государственных учреждений на региональном и местном уровнях. Возглавляют работу Главные прокуроры регионов.</p> <p><u>Порядок работы:</u> Рабочие совещания.</p> |

Источник: информация, предоставленная странами; мониторинговые отчеты СПД; исследование секретариата ОЭСР/АКС.

Несмотря на широкий спектр имеющихся функций, представляется, что учреждения, созданные в некоторых странах – участниках СПД, выполняют свои функции только формально. Многие из этих функций остаются только на бумаге. В некоторых случаях специализированные учреждения, занимающиеся предотвращением коррупции и координацией действий в этом направлении, осуществляют только разработку антикоррупционной политики (например, в **Азербайджане**⁴⁹). В других – институты могут сталкиваться с трудностями в выполнении своих функций независимо и эффективно, как, например, это происходило в **Украине**.⁵⁰ Наконец, некоторые учреждения, похоже, серьезно ограничены в сфере своей деятельности. Например, Национальный совет **Таджикистана** по противодействию коррупции собирался только три раза за три года.

Еще одна проблема остается со времени проведения третьего раунда мониторинга. А именно, дублирование функций и полномочий. Например, функции НАПК **Украины** частично совпадают с функциями Секретариата Кабинета Министров в части методологии и координации работы антикоррупционных подразделений или специально назначенных лиц внутри государственных учреждений. Роль и функции НАПК в отношении Национального совета по антикоррупционной политике также не ясны.⁵¹ В **Кыргызстане** на национальном уровне за разработку и реализацию решений отвечают как минимум три органа (Рабочая группа Совета безопасности Кыргызстана по контролю реализации Стратегии Государственной антикоррупционной политики, Аппарат правительства и Генеральная прокуратура). Функции данных органов во многом совпадают. Итоги четвертого раунда мониторинга показали, что такая организация антикоррупционной системы неэффективна, функции расплылись между слишком большим количеством институтов, каждый из которых действовал без надлежащей степени координации.⁵²

Независимость

Независимость важна для правильного и эффективного осуществления профилактических и координационных функций. Ситуация, похоже, несколько улучшилась, во всяком случае, в отношении правовой стороны функционирования этих структур.

Большинство структур, занимающихся профилактикой и координацией работы, имеют свой набор полномочий, функции, институциональное позиционирование, полномочия и обязанности, предусмотренные законом. Только в **Казахстане** и **Кыргызстане** такие органы все еще регулируются президентским указом или иными постановлениями.

Многие другие вопросы, такие как назначение и отстранение руководителей, внутренняя структура, бюджет и вопросы, связанные с персоналом, часто не являются частью этих указов и постановлений. Кроме того, внутренние управленческие, административные процедуры и порядок подачи сведений, а также кодексы поведения тоже должны быть зафиксированы в правовой форме в соответствии с нормативными актами или постановлениями, что не характерно для ситуации в странах – участниках СПД в настоящее время.

Процедуры назначения высшего руководства, а также членов советов является одним из вопросов, который был поднят в ходе четвертого раунда мониторинга. Считается, что структура органов по борьбе с коррупцией в **Азербайджане**, **Армении**, **Кыргызстане** и процедуры назначения лиц, участвующих в их работе, не соответствуют современным требованиям и подвергаются критике со стороны гражданского общества этих стран. В **Украине**, где данный процесс был четко регламентирован, в Отчете по итогам четвертого раунда мониторинга ситуации было отмечено некоторая обеспокоенность со стороны гражданского общества по поводу вмешательства в этот процесс в связи с всевозможным давлением со стороны и наличием манипуляций.⁵³ В **Армении**, когда начался процесс отбора членов в новую Комиссию по предотвращению коррупции, некоторые собеседники выражали обеспокоенность по поводу процедуры отбора и формирования самой Отборочной комиссии.

Процесс назначения руководства является важным показателем независимости учреждения. Руководитель и члены высшего руководства играют символическую роль в дополнение к другим функциям, и процедура их выбора должна быть прозрачной с прозрачными и четкими критериями отбора. Такие критерии смогут гарантировать, что кандидаты не являются политически аффилированными, способны и имеют опыт руководства подобного рода институтами. Одних критериев недостаточно. Как показал пример **Монголии**, где критерии отбора главы и заместителя главы НАБК были указаны в законе, но отсутствовала процедура отбора или назначения, процесс стал субъективным и непрозрачным. Несмотря на то, что могут использоваться разные подходы, важно, чтобы была определенная процедура, которая сочетает в себе принятие решений на различных уровнях, а не назначение какой-либо из политической фигур.

Наконец, срок полномочий руководителя агентства должен быть определен и защищен законом, чтобы избежать необоснованного увольнения. Это особенно актуально для **Монголии**, где в Отчете о мониторинге содержатся многочисленные примеры давления, оказываемого на руководство НАБК, и имеют место попытки увольнения руководителя агентства и заместителя руководителя путем несоблюдения установленного законом срока полномочий руководителя.⁵⁴

Обеспечение достаточными ресурсами и обучение персонала

Что касается автономии в бюджетной и налоговой сферах, то после третьего раунда мониторинга ситуация несколько улучшилась. Бюджет некоторых агентств был прописан в законах (**Украина, Азербайджан и Монголия**). Другие страны получили больший объем финансирования (например, **Таджикистан**). Тем не менее, в целом, вопрос о недостаточности финансирования по-прежнему занимает важное место в повестке дня и это было упомянуто в контексте предотвращения коррупции и развития координации во всех странах – участниках СПД, за исключением **Украины**. Несмотря на то, что достижение полной финансовой автономии скорее невозможно, необходимо обеспечить постоянный объем финансирования с помощью действующих правовых норм, исключающих свободу исполнительной власти действовать по своему усмотрению в вопросах распределения средств.

Агентства и комиссии по борьбе с коррупцией, в целом, достаточно плохо укомплектованы с точки зрения организационной структуры и ведения аналитической работы. В некоторых случаях у них даже нет постоянно действующего секретариата, как, например, в Национальном совете по противодействию коррупции в **Таджикистане**.

В других случаях организационная и аналитическая поддержка возлагается на существующий отдел в принимающей организации, которая выполняет другие функции в дополнение к функциям секретариата в этих организациях. Так обстоят дела в Совете по борьбе с коррупцией **Грузии**, поддержкой которого занимается отдел аналитики Министерства юстиции. Этот же департамент также выполняет функции секретариата Совета по реформе уголовного права и отвечает за исследования по заказу Министерства в области права по различным вопросам; раньше он также выполнял функции секретариата для реализации Инициативы партнерства с открытым правительством в Грузии.⁵⁵ В случае с **Грузией** это послужило причиной выработки рекомендации рассмотреть вопрос о создании отдельного подразделения по борьбе с коррупцией в Аналитическом департаменте, чтобы сделать Секретариат Совета более реальным. Поддержку Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции **Узбекистана** оказывают сотрудники Генеральной прокуратуры (а именно Управление методологического обеспечения расследований). В отчете СПД также рекомендовано предоставить Комиссии адекватные для выполнения ее функций ресурсы, такие, чтобы сотрудники занимались вопросами в рамках поставленных задач и обладали требуемой квалификацией.

Даже в организациях, которые имеют свои собственные секретариаты, существует недостаток кадров, секретариат либо не доукомплектован (например, в **Азербайджане** с четырьмя

сотрудниками в секретариате Комиссии по предотвращению коррупции и в **Армении** с секретариатом, состоящим из пяти человек) или сотрудники нуждаются в обучении или другой поддержке (например, в **Кыргызстане**).

Специализированные агентства, занимающиеся профилактикой, и многопрофильные агентства, кажется, гораздо лучше укомплектованы и получают большую поддержку. В Секретариате НАПК **Украины** числится более 400 человек. НАПК согласовал план обучения и постоянно проводит обучение своих сотрудников. Планируется, что в новой комиссии **Армении** по предотвращению коррупции будет работать 55 чел.

Многопрофильные агентства, как правило, уделяют много внимания правоприменительной функции, с точки зрения распределения ресурсов. Например, из 495 человек, работающих в Агентстве **Таджикистана** по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, только 38 человек работают в сфере предотвращения коррупции (22 в центральном офисе и 16 в регионах). Данная тенденция, тем не менее, по-прежнему является позитивной по сравнению с ситуацией после третьего этапа мониторинга, поскольку в настоящее время есть сотрудники, занимающиеся непосредственно профилактической работой с соответствующей квалификацией и подготовкой.

В целом, по результатам четвертого раунда мониторинга с точки зрения кадровой политики в специализированных профилактических и многопрофильных учреждениях ситуация заметно улучшилась. В настоящее время по меньшей мере четыре страны – участника СПД имеют профильную кадровую поддержку функций координации и предотвращения коррупции; в то же время, в большинстве случаев эти ресурсы все еще несоразмерны функциям. Секретариаты консультативных советов по-прежнему нуждаются в дальнейшем расширении, что также было отмечено в предыдущем докладе.

Надежность и прозрачность

В ходе четвертого раунда мониторинга в странах – участниках СПД повысилась степень прозрачности работы. Для большинства решений, отчетов, протоколов заседаний координационных учреждений существует формальное требование быть обнародованными. Национальный совет **Таджикистана** по противодействию коррупции является исключением среди организаций стран СПД, и в Отчете по мониторингу ситуации в стране было рекомендовано это исправить.⁵⁶

Нерешенной проблемой по-прежнему остается доступность и наглядность в представлении. Например, в Отчете СПД по итогам четвертого раунда мониторинга в **Грузии** содержалась рекомендация создать отдельный сайт.⁵⁷ В некоторых странах – участниках СПД информация на сайтах обновляется нерегулярно. Например, в **Азербайджане** сайт КПК содержал актуальную информацию только по вопросам, связанным с борьбой с отмыванием денег, но не с коррупцией.⁵⁸

Большинство специализированных агентств по координации действий и профилактике коррупции в странах – участниках СПД также могут выиграть от того, что они обратят внимание на улучшение связей с общественностью. В большинстве случаев самого по себе размещения информации на сайте недостаточно для того, чтобы получить необходимый уровень признания и общественной поддержки.

Наконец, отчеты о проделанной работе также могут служить инструментом для привлечения к работе различных заинтересованных лиц. Например, Совету по борьбе с коррупцией в **Грузии** было рекомендовано регулярно отчитываться перед парламентом, чтобы таким образом привлекать депутатов к антикоррупционной работе. Это также должно помочь повысить уровень информированности общества по вопросам борьбы с коррупцией.

Межведомственное сотрудничество и координация работы

Официально многие организации стран – участников СПД, занимающиеся предупреждением коррупции и координацией работы в этом направлении, в рамках своих полномочий отвечают за координацию антикоррупционных мер в других государственных учреждениях, в том числе на региональном, муниципальном и местном уровнях. Именно так дела обстоят **Азербайджане, Украине и Таджикистане**. Тем не менее, на практике у стран – участников СПД нет реальной возможности эффективно организовать эту работу. Так, например, в **Азербайджане** секретариат, состоящий из 4 человек, отвечает за координацию более 100 отраслевых планов и за работу по борьбе с коррупцией в государственных органах на национальном и местном уровнях. Отчет о мониторинге ситуации выявил, что «агентства, как правило, не осведомлены о функциях секретариата и вместо этого полагают, что УБК является их основным партнером в борьбе с коррупцией». В НАПК **Украины** вообще не было территориальных представительств, предусмотренных законом. Похожая ситуация сложилась и в **Монголии**, где, несмотря на несколько запросов от НАБК, правительство отказалось формировать региональные представительства. Согласование работы региональных отделений Агентства государственного финансового контроля и борьбы с коррупцией в **Таджикистане** упирается в утверждение планов работы представителей региональных и местных отделений и отчетов, которые они предоставляют Директору каждые три месяца. Не определены приоритеты работы, не предоставляется ни экспертной, ни методической поддержки.

У многих специализированных учреждений, которые занимаются предотвращением коррупции и координацией работы в этом направлении, возможность привлекать другие государственные органы к работе также остается ограниченной. В некоторых странах, как, например, в **Украине**, Отчет о мониторинге ставит под сомнение организационный потенциал агентства; Отчет показал, что агентство не смогло привлечь к работе необходимые учреждения даже во время посещения страны экспертами СПД для составления Отчета.⁵⁹ Кроме того, как отмечалось в последнем отчете, текущая ситуация с отсутствием сформированной антикоррупционной стратегии в Украине отчасти объясняется неспособностью НАПК эффективно взаимодействовать с другими учреждениями в целях разработки и продвижения работы с документом, который был бы приемлем для всех заинтересованных сторон. В **Грузии** Совет по борьбе с коррупцией подвергается критике за слабое взаимодействие с парламентом.

Страны – участники СПД продолжают полагаться на подписание меморандумов о взаимопонимании между специализированными агентствами по координации и предупреждению коррупции и другими государственными и неправительственными учреждениями. Однако, как показывает практика, этого недостаточно. Например, в **Украине** НАПК подписал меморандумы о взаимопонимании с несколькими государственными учреждениями; однако во время четвертого раунда мониторинга он имел доступ к 11 из 23 соответствующих баз данных, находящихся в ведении государственных учреждений.

В **Таджикистане** при Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией был создан специальный Совет по координации деятельности органов по борьбе с коррупцией. Однако в Отчете о мониторинге эксперты не сочли его работу результативной и рекомендовали обеспечить эффективную координацию между различными государственными учреждениями.

Привлечение к работе представителей неправительственных организаций

Качество и степень участия гражданского общества в процессе также различаются в разных странах – участниках СПД. В некоторых странах включают представителей неправительственных организаций в состав самих органов. Так, например, в **Грузии** 19 из 85 членов Совета по борьбе с

коррупцией являются представителями неправительственных организаций; таким образом состав Совета оказался всеохватывающим и не имел ведомственных ограничений. В **Украине** новый состав Национального совета по вопросам политики в сфере борьбы с коррупцией имеет широкое представительство неправительственных организаций – из 27 членов Совета 16 не представляли государственные учреждения. Кроме того, предусматривалось участие в его работе международных наблюдателей, в том числе из Секретариата ОЭСР/АКС. В **Армении** пять членов Совета по борьбе с коррупцией являются представителями неправительственных организаций и бизнеса; другие могут участвовать в качестве наблюдателей и присоединяться к рабочим группам. В некоторых странах предусматривают возможность подключения к работе представителей неправительственных организаций, но не делают этого на практике – так было в случае с Комиссией при президенте **Республики Казахстан** по вопросам противодействия коррупции.

В некоторых случаях представители неправительственных организаций, которые становятся членами таких советов, отбираются на основе четких критериев в рамках процесса, который рассматривался как действительно открытый. Так было в **Украине, Грузии и Армении**. В **Таджикистане** же, напротив, представители были назначены в ходе непрозрачной процедуры и, возможно, были не совсем независимы.

При НАПК **Украины** и НАБК **Монголии** создан Общественный совет. Тем не менее, успех в их работе также оценивается по-разному. Члены Общественного совета НАПК **Украины** были выбраны согласно четким критериям, а состав совета был репрезентативным. Однако Совет вступает в различные споры с Агентством, и в последнее время многие из его членов перестали участвовать в собраниях, чтобы продемонстрировать свое несогласие с работой НАПК. Как сообщается, НАПК составило свой ежегодный доклад за 2018 г. без учета мнения Совета, что противоречит требованиям закона.⁶⁰ В **Азербайджане** Общественный совет КПК подвергся резкой критике за сомнительные процедуры отбора кандидатов и, соответственно, за сомнительный состав совета.⁶¹ В **Монголии** общественный совет НАБК, по-видимому, вообще использовался в политических целях.⁶²

В некоторых странах – участниках СПД с разной степенью успеха опробовали другие механизмы содействия вовлечению широкой общественности и членов экспертного сообщества в работу антикоррупционных органов. Например, в **Грузии** секретариат Совета по борьбе с коррупцией создал консультативный онлайн инструмент, который позволяет любому представителю общественности высказать свое мнение о стратегии и плане действий по борьбе с коррупцией и о ходе его реализации. Однако за время, предшествующее проведению четвертого раунда мониторинга, с помощью данного онлайн инструмента было получено крайне мало комментариев. В **Узбекистане** Республиканская межведомственная комиссия использовала мессенджеров – ботов, с помощью которых общественность могла представить свои комментарии и предложения по проекту антикоррупционного законодательства и сопутствующим программным документам. По информации представителей Узбекистана эти каналы активно использовались. Чтобы компенсировать отсутствие региональных отделений в **Монголии**, НАБК создало гражданские советы по надзору за мероприятиями по борьбе с коррупцией. Тем не менее, в Отчете СПД по итогам четвертого раунда мониторинга ситуации сообщает о том, что их эффективность была ограничена из-за отсутствия полномочий и кадрового потенциала.

Механизмы координации деятельности доноров

В ходе четвертого раунда мониторинга ситуации эта проблема не рассматривалась. Исключением является случай с **Арменией**, где Министерство юстиции получило высокую оценку за инициирование и эффективное управление координацией деятельности доноров. В Армении регулярные координационные встречи доноров были дополнены таблицей потребностей в

оказании помощи в борьбе с коррупцией, и правительство планировало запустить онлайн-платформу для согласованной этой помощи.

Кроме того, АКС в рамках своей работы с отдельными странами помогла создать такие механизмы и в двух других странах – участниках СПД. А именно, такой механизм был создан ОЭСР в 2015 г. в партнерстве с ПРООН в **Украине** и аналогичным образом был запущен ОЭСР в 2019 г. проект в **Узбекистане**. Хотя и в Украине, и в Узбекистане эти инициативы осуществлялись донорами, правительства этих стран принимали в них активное участие и извлекли пользу из своего участия. В двух странах встречи доноров можно было подразделить на две части: в ходе первого раунда встреч в них принимали участие заинтересованные лица в правительстве, работающие над вопросами борьбы с коррупцией, а второй раунд был предназначен только для доноров, чтобы обсудить, как лучше всего распределить ресурсы и оказать поддержку там, где необходима помощь.

В **Украине** такая инициатива стала для правительства отличной площадкой, чтобы заявить о своих потребностях и сообщить о прогрессе заинтересованным лицам в международном сообществе. В результате многие антикоррупционные инициативы были поддержаны донорами коллективно. Примером может служить помощь в создании Агентства по возврату и управлению активами, скоординированную помощь Национальному бюро по борьбе с коррупцией в обучении персонала и наращивании потенциала, а также согласованные действия доноров и их участие в процессе отбора судей для Высшего антикоррупционного суда путем назначения международных специалистов в Общественный совет международных экспертов.

Аналогичным образом, в **Узбекистане** координационные совещания предоставили сообществу доноров возможность узнать, каковы планы и приоритеты правительства в области борьбы с коррупцией, и начать диалог о том, какую помощь и в каких формах можно оказать для достижения этой цели.

Авторитет, политический вес и прозрачность

Многие из структур, занимающихся вопросами предотвращения коррупции и координации работы по этому направлению, сталкиваются с одной и той же проблемой, связанной с непрозрачностью работы и низким авторитетом в обществе. В большинстве стран – участников СПД и АКС часто выходят на первый план их коллеги из правоохранительных органов и органов уголовной юстиции.

В связи с этим возникают многие из вышеописанных проблем. В частности, проблема институционального положения и статуса учреждений, занимающихся вопросами борьбы с коррупцией – они часто являются консультативными органами (**Азербайджан**), в основном, являясь составной частью органов исполнительной власти (**Грузия, Казахстан, Таджикистан**).

Состав этих органов также играет важную роль. Некоторые из консультативных органов с представительством на высоком уровне перестали функционировать, так как не смогли собрать необходимый кворум; их работа имеет общий характер и воспринимается как некий ритуал. С другой стороны, органы рабочего уровня сталкиваются с проблемами при отстаивании своих полномочий и законности своих действий.

Во многих странах – участниках СПД решения органов, которые занимаются предотвращением коррупции и борьбой с коррупцией, не являются обязательными для соответствующих министерств и ведомств. Так, например, происходит в **Азербайджане**. В **Таджикистане**, напротив, решения Национального совета по противодействию коррупции являются обязательными, однако в Отчете по итогам четвертого раунда мониторинга отмечается, что механизм их реализации не ясен. В **Грузии** решения и рекомендации Совета по борьбе с коррупцией являются обязательными только для его членов, которые исполняют их на добровольной основе, и, хотя не было случаев

невыполнения рекомендаций Совета, в докладе отмечается, что, например, Служба государственного аудита отказалась принимать участие в его заседаниях.⁶³

В странах, где решения органов по борьбе с коррупцией являются обязательными для исполнения, были отмечены другие проблемы, которые создают препятствия для работы. Например, в **Украине** четвертый раунд мониторинга выявил, что многие важные решения, связанные с подзаконными актами и разработкой процедур, становятся обязательными для исполнения только после одобрения их Министерством юстиции, что ставит под вопрос независимость и полномочия НАПК в вопросах принятия решений.

В некоторых странах с профильными агентствами не проводятся консультации при обсуждении основных решений, влияющих на эффективность борьбы с коррупцией в стране. Это был один из выводов в отчете по **Азербайджану**, где с КПК не консультировались, когда было принято решение об упразднении Комиссии гражданской службы.⁶⁴

Наконец, проблема отчасти связана с тем, что разработка и координация политики по предупреждению коррупционных явлений и борьбе с коррупцией имеют разные приоритеты в списке целей правительств стран – участников СПД. Общество часто не до конца понимает их цель и функции и не оказывает сильного давления на свои правительства в отношении работы этих органов.

Оценка результатов деятельности

Похоже, что представители лишь немногих структур, занимающихся проблемами предотвращения коррупции и координации работы в этом направлении, рассматривают свою деятельность как необходимую с организационной точки зрения, чтобы в дальнейшем иметь возможность оценивать свои успехи и неудачи для улучшения работы. Только НАБК **Монголии** заявило, что оно запросило внешнюю оценку своей работы, которую еще только предстоит провести.

Необходимость внешней независимой оценки можно продемонстрировать на примере **Украины**, которая на первый взгляд реализовала все рекомендации по результатам предыдущего отчета. Был учреждено специализированное агентство с широким спектром функций, проведен прозрачный процесс отбора руководства и персонала, предоставлены требуемые ресурсы и обучение, определены отдельные лица для координации и централизованного предоставления отчетности о мерах по борьбе с коррупцией в их учреждениях, обеспечена координация действий доноров и, тем не менее, система или некоторые ее отдельные элементы все еще не работают.

И здесь существует несколько проблем. Во-первых, большинство структур, занимающихся проблемами предотвращения коррупции и координации работы в этом направлении, не выработали стратегию работы организации, что является отправной точкой для любой оценки эффективности. **Украина** была единственной страной, в которой агентство, занимающееся профилактикой коррупции, согласовало стратегию развития и план ее реализации. НАБК **Монголии** занималось ежегодным планированием своей работы, которое имело скорее оперативный, а не стратегический характер. Тем не менее, это можно рассматривать как положительную тенденцию по сравнению с аналогичными учреждениями в других странах, в которых, отсутствует и такая система.

Во-вторых, вопрос показателей и методики такой оценки. Ни в СПД, ни в АКС нет хорошо отработанной практики по этому вопросу.

В **Азербайджане** по итогам четвертого раунда мониторинга было рекомендовано оценивать потенциал КПК на основе таких критериев, как частота проведенных заседаний, количество принятых решений, качество разработанных материалов, в том числе количество и качество новых инициатив, аналитическая работа и оценка влияния проводимых мероприятий, разработка

директив и координация работы с другими организациями, влияние политики борьбы с коррупцией, прозрачность, доверие населения и прочее.

В случае с **Монголией** показатели эффективности, используемые для планирования работы на год, были скорее ориентированы на соблюдение самого процесса, но не на результат.

После того, как в **Украине** было создано несколько структур, занимающихся борьбой с коррупцией, которые уже успели проработать какое-то время, необходимость оценки эффективности и дальнейших институциональных улучшений стала очевидной, в том числе и для НАПК. Однако другие организации, такие как Национальное антикоррупционное бюро и Национальное агентство по возврату и управлению активами, продвинулись в этом намного дальше, и это будет обсуждаться в другой главе данного отчета. Опыт правоохранительных органов по борьбе с коррупцией может быть полезен и для структур, занимающихся проблемами предотвращения коррупции и координации работы в этом направлении.

Выводы

Со времени предыдущего раунда мониторинга в странах – участниках СПД произошло много институциональных изменений, относящихся к организациям по координации антикоррупционной политики и профилактике коррупции. Большинство из них были положительно оценены в ходе четвертого раунда мониторинга ситуации в странах. Важно, чтобы работа новых учреждений была проверена временем, прежде чем модель их работы будет изменена.

В настоящее время большинство стран – участников СПД имеют одну или несколько структур, занимающихся проблемами предотвращения коррупции и координации работы в этом направлении, за исключением Кыргызстана. Кыргызстану в отчете о мониторинге было рекомендовано сформировать или определить организацию, которая будет отвечать за антикоррупционную политику и предотвращение коррупции.⁶⁵ Тем не менее, очевидно, что организации, созданные в странах – участниках СПД, выполняют ряд функций только формально. Многие из этих функций остаются только на бумаге, и в большинстве случаев реальные функции специализированных структур, занимающихся проблемами предотвращения коррупции и координации работы в этом направлении, ограничиваются разработкой антикоррупционной политики. Они также испытывали сложности с независимым и эффективным использованием своих полномочий, не могли отстаивать свои права и лидерство среди государственных учреждений.

Проблема дублирования функций и полномочий все так же актуальна, как и проблема независимости и автономии в работе. В Отчетах по итогам четвертого раунда мониторинга ситуации во многих странах – участниках СПД были повторно сформулированы рекомендации по обеспечению независимости органов по борьбе с коррупцией. В Отчетах приводилось много примеров недопустимого вмешательства в их деятельность, а также пробелов в законодательстве или других недоработок, которые допускали такое вмешательство.

Точно так же неоднократно упоминался в Отчетах и вопрос достаточности ресурсов. Все страны – участники СПД, за исключением Украины, должны добиться более весомых результатов с точки зрения наличия и качества персонала, достаточности финансовых ресурсов, обучения сотрудников или, в целом, бюджетной поддержки.

Подотчетность, отчетность и участие неправительственного сектора также требуют дальнейшего улучшения. Странам следует либо установить четкие процедуры и критерии отбора представителей неправительственных организаций в специализированные учреждения или в общественные советы, либо предоставить представителям неправительственного сектора реальный голос в принятии решений. Работа этих учреждений должна быть предана огласке, отчеты должны регулярно

представляться для рассмотрения общественности и парламенту, решения этих учреждений должны публиковаться.

Требуется серьезного улучшения работы по предотвращению коррупции и по координации усилий на уровне министерств, на отраслевом и местном уровнях. Всем странам – участникам СПД было предложено развивать потенциал органов государственной власти по разработке и внедрению эффективных антикоррупционных мер. Структуры, занимающиеся борьбой с коррупцией, должны получать более качественную аналитическую и методологическую поддержку, а также усовершенствовать координацию работы с центральными органами власти.

Наконец, в рассматриваемых странах не обратили должного внимания на проблему оценки эффективности работы этих структур. Данный вопрос должен быть в центре внимания при планировании шагов, предпринимаемых для их дальнейшего развития и укрепления. Вот лишь некоторые из вопросов, требующих ответа: какие показатели подойдут для измерения эффективности работы для структур, занимающихся антикоррупционной деятельностью, как эффективно и объективно измерить итоги их работы, как наилучшим образом использовать результаты оценки для улучшения ситуации. Используемые до настоящего времени показатели включали в себя внешние (например, оценку уровня восприятия коррупции, доверие к конкретным учреждениям, случаи коррупции с участием персонала указанного учреждения и т. д.) и внутренние показатели эффективности, связанные непосредственно с функциями самих учреждений. Показатели будут различаться в зависимости от местных условий, институциональной и правовой базы, но некоторые общие принципы будут актуальны для всех и поэтому должны быть разработаны.

Рекомендации

Сфера охвата и качество документов, определяющих антикоррупционную политику

- A. Разрабатывать политику в сфере борьбы с коррупцией, основанную на доказательствах и направленную на минимизацию ключевых коррупционных рисков и на основные вызовы. Регулярно пересматривать и обновлять антикоррупционную политику.
- B. Включать в документы политики четкие задачи, способы их достижения, сроки, цели и показатели для оценки прогресса, результативности и воздействия.
- C. Обеспечить, чтобы документы политики были реалистичными и доступными по необходимым средствам, принимая во внимание финансовое положение и другие приоритеты.
- D. Выделить бюджет и определить источники финансирования для выполнения документа политики.
- E. Привлекать заинтересованные стороны к совместному созданию документов, информировать о запланированных этапах процесса и выделять достаточное количество времени для получения отзывов и комментариев.
- F. Наряду с качественными административными данными использовать опросы населения для оценки восприятия коррупции, опыта людей, сталкивающихся с фактами коррупции, и общественного доверия к институциям. Использовать эти данные при пересмотре и оценке антикоррупционной политики. Публиковать информацию о полученных результатах.
- G. Разрабатывать политику в сфере борьбы с коррупцией на местном уровне, на уровне отдельных учреждений и секторов после анализа и оценки рисков.

Координация действий в сфере антикоррупционной политики

- Н. Обеспечивать координацию действий в сфере антикоррупционной политики, определить контактные лица в каждом государственном учреждении.
- I. Обеспечить методическую поддержку, обучение и помощь учреждениям – исполнителям.
- J. Обеспечить координацию действий доноров для эффективного использования ресурсов.
- K. Мониторинг антикоррупционной политики
- L. Внедрять процедуры и практику регулярной отчетности, мониторинга и оценки результатов политики в сфере борьбы с коррупцией.
- M. Оценивать результаты, используя разнообразные источники данных, включая качественные административные данные, опросы общественного мнения и результаты обследования предприятий, опросы персонала, замечания и комментарии НПО и т. д.
- N. Готовить аналитические отчеты, в которых содержится оценка прогресса, полученных результатов и их воздействия, в том числе финансовые отчеты. Публиковать отчеты.
- O. Обеспечить проведение внешней оценки и использовать ее результаты для улучшения государственной политики в следующем цикле разработки политики.
- P. Использовать электронные инструменты для отчетности и мониторинга.

Прозрачность и подотчетность антикоррупционной политики

- Q. Публиковать план общественных консультаций для разработки документов антикоррупционной политики.
- R. Публиковать информацию о полученных отзывах и резюме того, что было учтено, что не было учтено и почему.
- S. Публиковать повестку дня и протоколы координационных совещаний, отчеты о проделанной работе, результаты опросов.

Информационно-просветительская работа

- T. Разработать комплексные и адресные стратегии образовательных и информационных кампаний.
- U. Выделять достаточный бюджет для проведения соответствующих мероприятий.
- V. Ввести учебные модули на тему борьбы с коррупцией в планы учебных заведений.
- W. Обеспечить широкое вовлечение заинтересованных лиц в разработку и реализацию этих мероприятий.
- X. Проводить оценку влияния образовательных и информационных кампаний и разрабатывать инструменты и стратегию, используя результаты таких оценок.

Институции, отвечающие за координацию антикоррупционной политики и за предотвращение коррупции

- Y. Обеспечить, чтобы все функции, связанные с разработкой антикоррупционной политики, координацией, мониторингом реализации антикоррупционной политики и

предотвращением коррупции была возложена на органы, наделенные полномочиями и инструментами для эффективного выполнения таких функций. Обеспечить, что все эти функции активно реализовались на практике и не дублировались.

- Z. Обеспечить эти институции адекватными финансовыми ресурсами и устойчивым финансированием.
- AA. Обеспечить соответствующие институции необходимыми человеческими ресурсами, в том числе постоянным специальным секретариатом с сотрудниками, специализирующимися на вопросах борьбы с коррупцией, и организовать регулярное обучение этих сотрудников.
- BB. Повышать способность государственных органов разрабатывать и реализовывать эффективные антикоррупционные меры, назначить в каждом ведомстве лиц, ответственных за координацию таких мер и предоставление отчетов центральному органу. Обеспечить функционирование механизмов эффективной коммуникации, координации действий и мониторинга хода проводимых мероприятий. Это должно включать в себя необходимое консультирование, экспертные советы и поддержку со стороны центральных органов, а также обратную связь на меры, разработанные и реализованные этими учреждениями на всех уровнях.
- CC. Обеспечить прозрачную процедуру выбора руководителей специализированных органов по предупреждению коррупции с адекватными и четкими критериями назначения, основанными на достоинствах кандидата, чтобы гарантировать, что кандидаты не являются политически зависимыми, что они способны руководить и имеют опыт руководства соответствующими институциями, обладают необходимыми морально – этическими качествами. Определить конкретную процедуру, которая включает в себя независимую экспертную оценку при принятии решения, вместо назначения, которое осуществляет одно политическое должностное лицо или орган.
- DD. Обеспечить, чтобы срок полномочий главы специализированного агентства по предупреждению коррупции был защищен законом от необоснованного увольнения, а также в том, что досрочное прекращение полномочий из-за неэффективной работы могло быть возможным только на основе выводов независимой внешней оценки с использованием прозрачных и объективных критериев и методов оценки.
- EE. Усилить механизмы ответственности и отчетности этих учреждений, обязывая их регулярно отчитываться перед общественностью и парламентом. Обеспечить, чтобы их решения и результаты работы были легко доступными для общества. Активизировать их информационную деятельность и поощрять использование различных инновационных инструментов коммуникации, чтобы сделать результаты их работы более гласными и доступными.
- FF. Обеспечить содержательное участие представителей неправительственного сектора, предоставив им реальный голос в процессе принятия решений. Установить четкие процедуры и критерии отбора представителей неправительственных организаций в специализированные учреждения или их общественные советы, предусмотреть возможность ротации и более широкого представительства различных заинтересованных сторон. Прилагать усилия для активного вовлечения частного сектора в работу этих учреждений.
- GG. Проводить регулярную оценку институционального потенциала и измерение результативности деятельности институций, ответственных за координацию

антикоррупционной политики и предотвращение коррупции, в том числе, обеспечить разработку и регулярный пересмотр систем внутреннего мониторинга и оценки с использованием показателей эффективности. Использовать результаты этих оценок для разработки планов институционального развития и инициирования необходимых изменений. Публиковать результаты таких оценок.

- НН. Предоставлять достаточное количество времени для содержательного тестирования новых институциональных механизмов, прежде чем вносить дальнейшие изменения в организационную структуру.

Глава 3. Предупреждение коррупции

В этой главе рассматривается широкий спектр мер, принятых странами Восточной Европы и Центральной Азии для предотвращения коррупции в государственных органах и в частном секторе. В главе дана оценка прогрессу в укреплении добропорядочности государственных служащих и предотвращении политического влияния на профессиональную государственную службу. В ней рассматриваются успехи и проблемы в регулировании и обеспечении разрешения конфликтов интересов, раскрытия активов и доходов, а также защиты информаторов.

В главе описывается состояние дел в регионе в отношении независимости и добропорядочности судебной системе. Основное внимание уделяется наиболее проблемным областям, таким как несменяемость судей, судебные советы, роль политических органов в продвижении судей по службе, влияние председателей судов, основанные на личных качествах процедуры назначения и продвижения по службе, раскрытие активов и интересов, дисциплинарные процедуры. Далее в главе рассматривается независимость и добропорядочность прокуроров, что было впервые подвергнуто оценке в четвертом раунде мониторинга СПД. В этой главе содержится обзор увеличивающегося числа международных стандартов в этой области и излагаются вопросы, связанные с назначением и увольнением Генерального прокурора, прокурорских советов, основанными на личных качествах процедурами назначения и продвижения по службе прокуроров, соблюдение правил этики и дисциплинарные процедуры.

В главе также рассматривается законодательство о доступе к информации и его применение, а также влияние строгих законов о клевете на эффективное выявление коррупции. В заключение рассматриваются меры, принятые правительствами и частным сектором в регионе для предотвращения коррупции и обеспечения добропорядочности в бизнес секторе, и предлагаются рекомендации по дальнейшему усилению этих мер.

Добропорядочность на публичной службе

Глава II Конвенции ООН против коррупции, в которой говорится о мерах ее предотвращения, устанавливает глобальные стандарты, в том числе в таких областях, как превентивная антикоррупционная политика и органы ее осуществляющие, добропорядочность на государственной службе и кодексы поведения для государственных служащих. Рекомендация ОЭСР по публичной добропорядочности⁶⁶ определяет основные элементы эффективной системы обеспечения добропорядочности в госорганах, включая политическую волю, институциональную ответственность, стратегический подход, охватывающий все общество, лидерство в добропорядочности, обеспечение профессиональности на государственной службе, контроль и управление рисками, правоприменение, внешний контроль и прозрачность.

В Итоговом докладе Антикоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии за 2016 год⁶⁷ были представлены региональные рекомендации по продвижению добросовестности в государственном управлении в таких областях, как политика добросовестности в государственном секторе, профессионализм государственной службы, профессиональная этика государственных служащих и политических чиновников, а также защита информаторов. Эти рекомендации были использованы в качестве контрольных показателей для четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией по странам и для годовой отчетности стран АКС в течение 2016-2019 гг.

В этой главе рассматриваются тенденции реализации рекомендаций, начиная с 2016 года, на основе отчетов о мониторинге СПД и ежегодных данных о выполнении поставленных задач, предоставленных странами АКС, а также с учетом других общедоступных отчетов, таких как оценки Программы по поддержке улучшения государственного управления и менеджмента (СИГМА), имеющиеся по некоторым странам АКС.⁶⁸ Анализ тенденций, достижений и проблем в обеспечении добропорядочности государственного сектора в регионе иллюстрируется тематическими исследованиями по странам и передовой практикой.

В этом разделе предлагаются новые политические рекомендации для правительств и неправительственных партнеров, занимающихся вопросами добропорядочности в государственном секторе. В документе программа ЕС-ОЭСР СИГМА Методологические основы принципов публичной администрации⁶⁹ содержит ссылки на материалы по таким вопросам, как публичная служба, управление человеческими ресурсами и подотчетность.

Политика добропорядочности в государственном секторе

Итоговый доклад за 2016 год включал следующие рекомендации, касающиеся политики добропорядочности в государственном секторе:

- Разработать и внедрить политику добропорядочности в государственном секторе, например, как часть отраслевой, местной или других программ по борьбе с коррупцией, включая основанные на оценке рисков задачи, меры и санкции, а также механизм контроля и мониторинга их реализации.
- Усилить роль руководства государственных учреждений в продвижении политики добропорядочности.
- Измерять результаты политики добропорядочной:
 - Проводить и использовать опросы о доверии граждан к различным ветвям государственного управления, о конфликтах интересов и добропорядочности государственных служащих.

- Проводить и использовать опросы об отношении государственных служащих к выполнению своих обязанностей.

Все страны региона АКС определили добропорядочность государственного сектора в качестве одного из ключевых приоритетов своей политики в области борьбы с коррупцией и/или реформы государственного аппарата. Например, **Армения** и **Украина** разработали комплексные стратегии реформирования государственной службы, в которых четко определены задачи в области обеспечения профессионализма, найма, продвижения по службе и оценки работы на основе имеющихся заслуг, справедливого и прозрачного вознаграждения, дисциплины, этики и добросовестности. Другие страны, такие как **Монголия** и **Узбекистан**, посвятили специальные разделы своих антикоррупционных стратегий добропорядочности государственных служащих, предотвращению конфликта интересов и этике. Оба подхода нацелены на достижение одной и той же цели - добропорядочности государственных служащих - с разных направлений, что может быть позитивным, но может также привести к некоторому дублированию полномочий и необходимости координации действий.

Стратегии госслужбы обычно координируются соответствующими агентствами госсектора, тогда как стратегии борьбы с коррупцией координируются агентствами по предупреждению коррупции, межведомственным антикоррупционным советом или комиссиями, а также министерствами юстиции; разработка общих правил добропорядочности, тренинги и контроль выполнения распределяются между этими органами. По закону предполагается, что главы государственных органов будут реализовывать цели обеспечения добропорядочности в госсекторе в своих организациях, в то время как на практике выполнение этих задач делегируется отделам кадров или внутреннего контроля и аудита, уполномоченным или комиссиям по этике, ответственным за борьбу с коррупцией. Эти органы или представители должны выполнять связанные с обеспечением добропорядочности функции в дополнение к своим основным обязанностям - за исключением некоторых стран, например, в **Казахстане**, где, по-видимому, уполномоченные по вопросам этики стали штатными сотрудниками.

Вставка 3. Оценка коррупционных рисков в Министерстве внутренних дел Румынии

Главное управление по борьбе с коррупцией (ГУБК) при Министерстве внутренних дел Румынии (МВД) разработало стандартную методологию оценки рисков коррупции, которая с 2010 г. использовалась во всех подразделениях министерства (полиция, жандармерия, пограничная полиция и т. д.) Целью оценки рисков коррупции было создание надежной и эффективной системы контроля, адекватно обеспеченной ресурсами и персоналом и способной минимизировать подверженность коррупционным рискам посредством конкретных мер, включая более совершенные законы, положения и процедуры, системы ИТ, более эффективные средства мониторинга, адекватный контроль и надлежащее исполнение. Методология оценки коррупционных рисков использует смешанный подход (самооценка и внешняя оценка), позволяя организациям МВД идентифицировать свои собственные риски (самооценка) и полагаться на внешнюю оценку, сделанную экспертами ГУБК, когда случаи коррупции происходят в определенных сферах деятельности (оценка коррупционных инцидентов).

В соответствии с Постановлением Правительства №. 599/2018, все центральные государственные учреждения в Румынии обязаны создавать свои собственные отраслевые антикоррупционные стратегии, используя утвержденную методологию, что помогает выявлять и исправлять методы и существующие системы контроля, чтобы адекватно реагировать на любые проявления коррупции, которым могут подвергаться государственные служащие

Источник: информация предоставлена Михаем Барличчи (Mihai Barlicci), начальником Главного управления по борьбе с коррупцией Министерства внутренних дел Румынии.

Низкое качество оценки рисков при разработке антикоррупционной политики является общей проблемой в регионе АКС. В то же время отдельные страны проводят некоторую оценку степени рисков (например, проводятся общая оценка рисков для стратегии борьбы с коррупцией в **Грузии** или отраслевые оценки рисков в **Кыргызстане** и **Узбекистане**), во всех странах СПД отсутствуют хорошие методологии для оценки рисков в области обеспечения добропорядочности и противодействия коррупции в государственном секторе. Отсутствие надежных статистических данных еще больше ограничивает доказательную базу. В результате страны сталкиваются с трудностями в принятии действенных мер и в разработке измеримых показателей их эффективности.

Таблица 11. Примеры мероприятий по контролю в определенных областях риска, проведенных Министерством внутренних дел Румынии

| Область/Риск | Меры предотвращения/контроля |
|---|--|
| <p>Область: выдача водительских удостоверений</p> <p>Риск: Высокие риски получения денег и других ценностей для ускорения выдачи водительских удостоверений для определенных лиц, которые не соответствуют требованиям законодательства</p> | <p>Контроль за письменными экзаменами:</p> <p>Устранение рисков, связанных с письменным экзаменом, путем изменений компьютерных программ на национальном уровне в рамках системы экзаменов на получение водительских прав (электронный интерфейс, компьютерные вопросы).</p> <p>Администрирование базы данных с вопросами на центральном уровне, чтобы вмешательство на местном уровне в вопросы, подлежащие администрированию, стало невозможным.</p> <p>Во время экзамена делаются фото экзаменуемых лиц (чтобы их не заменил кто-то другой).</p> <p>Вводится видеонаблюдение за экзаменационными залами.</p> <p>Минимум 5 человек постоянно находятся в экзаменационных залах</p> <p>Риски остались на местах экспертизы и регистрации транспортных средств</p> <p>Контроль за практическими экзаменами:</p> <p>Начиная с 2017 года, были приняты меры для разработки и внедрения мобильной системы аудио-видео записи, чтобы записывать изображения как внутри, так и снаружи экзаменационной машины при оценке кандидатов. Записи с мобильных устройств хранятся на локальном жестком диске не менее 8 часов, а архив должен храниться не менее шести месяцев.</p> <p>Увеличение количества полицейских экспертов и изменение стандартной методологии оценки навыков вождения</p> |
| <p>Область: управление людскими ресурсами</p> <p>Риск: Высокие риски раскрытия тем во время конкурентного отбора персонала со стороны или при назначении руководителей.</p> | <p>Изменения в системе занятости:</p> <p>Централизация процесса организации конкурса на трудоустройство - все делается централизованно, начиная с объявления конкурса, составления тестов, организации конкурса и т. д.</p> <p>Видеозапись всех этапов экзаменов (включая спортивные, практические, письменные)</p> <p>Проверка тестов в присутствии кандидатов, заверенная подписями членов комиссии, экзаменуемых лиц и одного из менеджеров других кандидатов.</p> <p>Все процедуры контролируются, и все кандидаты информируются о критериях отбора и требованиях с тем, что была доступна вся информация, касающаяся отбора, а кандидатов призывают высказываться, если что-то им кажется неправильным</p> |

Источник: информация предоставлена г-ном Михаем Барлич (Mihai Barlici), начальником Главного управления по борьбе с коррупцией Министерства внутренних дел Румынии.

Уровень реализации политики добропорядочности в государственном секторе сильно различается между странами. Основная проблема в оценке прогресса в этой области заключается в отсутствии эффективного и регулярного измерения воздействия реформ по борьбе с коррупцией и обеспечению добропорядочности государственной службы посредством опросов граждан и государственных служащих.

Таблица 12. Программы обеспечения добропорядочности в государственном секторе стран СПД

| Страна | Отдельная программа или составная часть другой программы | Основанная на оценке рисков методология, используемая для целей и мероприятий | Ответственный орган, контрольные механизмы, санкции | Измерение воздействия путем обзоров |
|-------------|---|---|--|---|
| Армения | Часть реформы госсектора и антикоррупционной стратегии (срок действия истек) | нет | Комиссия по госслужбе, Комиссия по предотвращению коррупции (после ее организации), комиссии по этике в госорганах | нет |
| Азербайджан | Последние стратегии развития государственной службы, антикоррупционные планы и планы действий открытого правительства | нет | Формально главы государственных органов, на практике комиссары по этике и внутреннему аудиту в сотрудничестве с Советом госслужбы и Управлением прокуратуры по борьбе с коррупцией | Опросы государственных служащих проводятся, но не используются для выработки политики или мониторинга |
| Грузия | Часть антикоррупционной стратегии и плана действий | Общий анализ коррупционных рисков | Формально главы госорганов | нет |
| Казахстан | Законодательство о борьбе с коррупцией и госслужбе, Стратегия Агентства по делам госслужбы и борьбе с коррупцией | нет | Агентство по делам государственной службы, 764 штатных уполномоченных по этике | нет |
| Кыргызстан | Антикоррупционная стратегия (срок действия закончился) и концепция модернизации госслужбы | Отраслевые оценки коррупционных рисков, проводимые Советом безопасности | Совет безопасности при президенте | Опросы проводятся Комитетом по статистике, но не используются для целей антикоррупционной политики |
| Монголия | Антикоррупционная стратегия | нет | Совет по госслужбе и его подразделения в госорганах | Опрос Независимого агентства по борьбе с коррупцией по оценке добропорядочности |
| Украина | Стратегия реформы госслужбы, антикоррупционная стратегия (истек срок действия), стратегия реформы государственной администрации | нет | Национальное агентство по госслужбе, главы управлений госслужбы в госорганах, отделы кадров в госорганах | нет |
| Узбекистан | Антикоррупционная стратегия | Оценка секторальных коррупционных рисков в госорганах и генпрокуратуре, план разработки методологии | Межведомственная комиссия и Генеральная прокуратура | нет |

Источник: мониторинговые отчеты СПД; исследование секретариата ОЭСР/АКС.

В **Армении** главными политическими документами в этой области стали глава о добропорядочности на государственной службе Стратегии по борьбе с коррупцией вместе со Стратегией реформы государственной службы. Однако новая Антикоррупционная стратегия еще не была разработана с момента истечения срока действия предыдущего документа в 2018 году. Стратегия реформы государственной службы касалась таких вопросов, как классификация сотрудников государственной службы, набор и продвижение по службе, оценка эффективности,

вознаграждение, дисциплина, этика, добропорядочность и отношение к деятельности, несовместимой со служебными обязанностями. В отчете о четвертом раунде мониторинга отмечалось, что Армения не проводила оценки рисков и не проводила другие исследования, чтобы нацелить свои политические решения на конкретные риски и проблемы. Помимо ограниченной статистики в области государственной службы, собираемой Советом государственной службы (СГС), в Информационной системе управления персоналом (ИСУП) не было исчерпывающих данных для планирования и мониторинга реализации мер по борьбе с коррупцией. Новая Комиссия по предупреждению коррупции (КПК), учреждение которой было предусмотрено в 2018 году, получит широкий мандат по содействию добропорядочности в государственном управлении, однако она не была создана на момент составления доклада. Комиссии по этике, созданные ранее в различных государственных органах, также не стали эффективными.⁷⁰

После нескольких лет консультаций в ноябре 2018 года **Азербайджан** принял «Стратегию развития государственной службы на 2019–2025 годы», однако она не будет охватывать высокопоставленных государственных служащих. Планы действий по борьбе с коррупцией и открытому правительству включали несколько мер по обеспечению добропорядочности государственной службы, а именно регулирование конфликта интересов и воспитание этики. Руководители государственных учреждений обязаны по закону следить за соблюдением кодекса поведения, однако информация об их конкретной роли в этом отношении отсутствует. На практике уполномоченные по этике в координации с Советом государственной службы (СГС) и подразделениями внутренней безопасности в сотрудничестве с Антикоррупционным управлением Генеральной прокуратуры несут ответственность за контроль за выполнением различных правил добропорядочности. СГС регулярно проводил опросы как среди широкой общественности (по вопросам этического поведения государственных служащих, реагирования на жалобы), так и среди самих государственных служащих (по вопросам удовлетворенности зарплатой, карьерными перспективами), но было мало свидетельств того, что результаты этих опросов использовались для измерения воздействия принимаемых мер в каких-либо публичных отчетах о реализации этой политики.⁷¹

В **Грузии** основные направления политики в отношении добропорядочности госслужащих были представлены в разделе о предотвращении коррупции на государственной службе Антикоррупционной стратегии и Плана действий и включали создание профессиональной гражданской службы, основанной на заслугах, соблюдение правил этики, противодействие конфликтам интересов и деятельности, не совместимой со служебными обязанностями, мониторинг деклараций об активах, совершенствование Кодекса этики и обучение в этой области, внедрение механизма дисциплинарной ответственности, содействие защите информаторов. Эти цели были основаны на общем анализе, проведенном Комиссией по борьбе с коррупцией в преддверии подготовки Стратегии, но они не основывались на анализе рисков, который позволил бы выявить коррупционные риски для различных категорий и учреждений государственной службы, обеспечивая целевой подход и установление базовых показателей и индикаторов воздействия, которые могли быть использованы для анализа будущего прогресса. Ответственность за обеспечение добропорядочности внутри каждого министерства и государственного органа лежала на его руководителе: «Главная роль руководителей государственных учреждений в продвижении добропорядочности заключается в создании соответствующей этической и профессиональной среды и обеспечении надлежащего этического лидерства». На практике вопросами реформы государственной службы занимались подразделения внутреннего аудита, которые имели задачи, связанные с управлением и контролем за государственными финансами, а также подразделения по работе с персоналом, а контактные лица, представляющие министерства в Антикоррупционном совете, занимались своими собственными обязанностями в рамках Антикоррупционной Стратегии и Плана действий. В некоторых министерствах генеральные

инспекторы также занимались вопросами конфликтов интересов и соблюдением других антикоррупционных правил.⁷²

Реформы в сфере добропорядочности государственной службы в **Казахстане** проводятся с 2016 года после принятия законов «О государственной службе» и «О борьбе с коррупцией», Кодекса этики, Устава Уполномоченного по этике и др. Руководство страны продемонстрировало свое внимание к вопросам добропорядочности в государственном секторе и борьбе с коррупцией посредством публичные выступления и публикаций в СМИ. Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции, которое несколько раз реструктурировалось в течение отчетного периода, отвечало за широкий круг задач, включая обеспечение соблюдения правил государственной службы, антикоррупционных стандартов и стандартов добропорядочности, рассмотрение дисциплинарных дел и координацию деятельности дисциплинарных/этических комиссий. Эффективность Агентства в обеспечении добропорядочности на государственной службе оценивалась по ключевым показателям, установленными в его Стратегическом плане, включая такие показатели, как «доля конкурсов, проводимых с участием наблюдателей», «доля рекомендаций, выдвинутых советами по добропорядочности», «соотношение количества лиц, которые требовали защиты своих прав и чьи права были восстановлены», «доля реализованных предложений, полученных в результате проверки соблюдения Закона о государственной службе». Функция уполномоченных по этике была введена в государственных органах для обеспечения соблюдения стандартов добропорядочности и предотвращения нарушений законодательства о борьбе с коррупцией на государственной службе, а также Кодекса этики государственных служащих. К 2019 году было назначено 764 штатных уполномоченных по этике. В прошлом эти функции были возложены на отделы кадров, а с 2019 года уполномоченные по вопросам этики, по-видимому, стали штатными сотрудниками.⁷³

В **Кыргызстане** обеспечение добропорядочности в государственном секторе регулируется Государственной антикоррупционной стратегией, Концепцией модернизации государственной и муниципальной службы и Законом о государственной и муниципальной службе. Совет Безопасности при президенте играл ведущую роль в контроле за применением этих правовых актов, в то время как Государственная кадровая служба и недавно созданный Совет по гражданской службе не играли важной роли в разработке и осуществлении политики обеспечения добропорядочности в государственном секторе. Статистический комитет Кыргызстана проводил регулярные общественные опросы по широкому кругу проблем противодействия коррупции, но оказалось, что между этими опросами и мониторингом добропорядочности государственного сектора в стране нет никакой связи.⁷⁴

Высоко политизированная государственная служба, набор на основе политической принадлежности, предполагаемый подкуп в связи с назначениями на государственную службу и высокая текучесть кадров после каждой смены политической власти сохранялись в **Монголии** во время четвертого раунда мониторинга. Для решения этих проблем Национальная антикоррупционная стратегия определила реформу государственной службы в качестве одной из своих задач. Цель состояла в том, чтобы предотвратить коррупционные риски путем создания подотчетной и прозрачной государственной службы, основанной на меритократии и свободной от политического влияния. Соответствующие меры в Плане действий были в основном декларативными, без конкретных целей и были сосредоточены на изменении законов, а не на их реализации. Новый Закон о государственной службе был принят и вступил в силу в 2018 году, но устав, необходимый для его реализации, не был принят во время составления данного доклада о мониторинге СПД. Совет гражданской службы отвечал за реализацию Закона о государственной службе; но он подвергался риску политизации: три из пяти его членов были назначены президентом, парламентом и правительством, а два других были отобраны из числа высокопоставленных государственных чиновников. У Совета гражданской службы был Секретариат с 14 сотрудниками, а также были образованы подсоветы: 11 в министерствах, 14 в

государственных учреждениях и 22 на местном уровне. Ввиду широких функций и важности задачи по обеспечению соблюдения нового Закона о государственной службе эти ресурсы, по-видимому, не достаточны.⁷⁵

В **Украине** законодательство по обеспечению добропорядочности в государственном секторе было представлено несколькими документами. Государственная антикоррупционная программа на 2014–2017 годы, срок действия которой истек, содержит раздел о реформировании государственной службы, однако он включает только принятие необходимых законов и планов действий; его реализация координировалась Национальным агентством по предупреждению коррупции. Украина разработала специальную стратегию и план действий по реформированию государственной службы и службы местного самоуправления, координируемые Национальным агентством государственной службы. В более широком аспекте, правительство также приняло свою Стратегию реформы государственного управления на 2016–2020 годы, разработанную при содействии ОЭСР/СИГМА, в которой основное внимание уделялось разработке и координации государственной политики; модернизации государственной службы и управления персоналом; обеспечению подотчетности государственного управления; предоставлению услуг и управлению государственными финансами. Регулярные исследования для анализа рисков добропорядочности в государственной службе и разработки мер в ответ на рекомендации не проводились. Даже базовые статистические данные о государственной службе отсутствовали, поскольку отсутствовала система управления информацией. Информационная система управления персоналом находилась в стадии разработки.⁷⁶

Государственная антикоррупционная программа **Узбекистана** на 2017–2018 годы предусматривает реализацию государственными органами мер по предупреждению коррупции на основе систематического анализа их деятельности, определения политики и областей, подверженных коррупционным рискам, принятия эффективных мер по предупреждению коррупционных правонарушений. В действительности 64 министерства и ведомства подготовили свои собственные планы и предоставили материалы для отчета о реализации Государственной программы на 2017 год, подготовленного Межведомственной комиссией. По результатам мониторинга Генеральная прокуратура провела комплексное исследование причин и условий, способствующих преступлениям, совершаемым должностными лицами, и другим нарушениям законодательства в секторах, наиболее подверженных риску коррупции. На основе анализа существующих коррупционных угроз и рисков были рассмотрены следующие области: государственное образование, здравоохранение, налогообложение, высшее и среднее специальное образование, государственные закупки, государственные предприятия и другие. Для обеспечения тщательной и систематической оценки рисков и повышения эффективности антикоррупционной политики Узбекистан намерен разработать стандартную методологию оценки рисков в течение 2019 года.⁷⁷

См. рекомендации в конце этой главы.

Профессиональная, основанная на продвижении по заслугам государственная служба

Все страны СПД, за исключением **Азербайджана** и **Узбекистана**, в своих законах обеспечили разграничение политических и профессиональных должностей, но в некоторых из этих законов все еще имелись серьезные недостатки, а определения были неверными или неясными (например, в **Казахстане** и **Таджикистане**). Обеспечение профессионализма на государственной службе на практике оставалось серьезной проблемой для всех стран. Некоторые страны предпринимают усилия по улучшению законодательных положений о защите профессиональных чиновников от чрезмерного политического влияния, например, более строгие положения о правах и обязанностях были введены в законы о государственной службе **Грузии** и **Украины**. Украина также ввела

должности руководителей государственной службы и государственных секретарей и отслеживала увольнения государственных служащих для предотвращения их политической мотивации.

Сведения о стабильности государственной службы не были убедительными, в особенности, оставались вопросы к добровольным отставкам, которые часто следуют за выборами и другими значительными изменениями во власти, например, в **Грузии** и **Монголии**. Хотя во многих странах законы предоставляют профессиональным государственным служащим свободу от политического или любого другого влияния (например, в Законе о государственной службе Грузии говорится, что государственный служащий должен руководствоваться только Конституцией и другими законами и подзаконными актами), на практике мало информация о том, как обеспечивается независимость принятия решений профессиональными должностными лицами, чтобы они могли защищать верховенство закона вопреки интересам политиков.

Страны АКС добились значительных успехов в подборе кадров на государственную службу на основе заслуг. **Грузия** и **Украина** оказались наиболее продвинутыми в этом отношении среди стран СПД - назначения на основе заслуг в этих странах производятся для всех должностей государственной службы. Однако осенью 2019 года, после смены президента, парламента и правительства, Украина объявила о своем намерении частично заменить карьерную гражданскую службу контрактной службой.

Другие страны также предусматривали осуществление назначений на основе заслуг, но имелись значительные исключения в законах (например, в Азербайджане, Кыргызстане, Таджикистане) или на практике (например, в Армении, Казахстане, Монголии). Риск политизации в отношении назначений на высшие должности государственной службы в регионе оставался высоким.

В то время как многие страны стремятся к оценке работы и продвижению сотрудников по службе на основе их заслуг, лишь немногие страны внедрили это на практике. **Украина** провела свою первую оценку деятельности государственных служащих в 2018 году, **Казахстан** также провел такие оценки, но риск политизации в этом процессе был высоким.

Меньший прогресс был достигнут в обеспечении справедливого и прозрачного вознаграждения. Был отмечен прогресс в повышении уровня оплаты труда в **Украине**, **Азербайджане** и **Кыргызстане**, но зарплаты государственных служащих в регионе все еще не были конкурентоспособными с частным сектором, особенно в **Кыргызстане** и **Таджикистане**. Украина оказалась единственной страной среди СПД, которая обеспечивала справедливость и прозрачность заработной платы государственных служащих, в то время как во многих странах уровень оплаты труда был разным для одинаковых рабочих мест в разных государственных учреждениях, и в целом он был существенно ниже за пределами столиц. В некоторых странах информация о заработной плате государственных служащих является секретной, например, в Казахстане и Кыргызстане. Наконец, во всех странах по-прежнему высока свобода действий руководителей государственных органов при определении заработной платы, особенно надбавок и другой переменной ее части, что приводит к кумовству и политизации. В то время как бонусы в настоящее время связаны с результатами работы во многих странах (Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан и Украина), процесс оценки деятельности сотрудников был либо политизирован, либо высокопоставленные менеджеры имели широкие полномочия при определении бонусов.

Все страны СПД и многие страны АКС страдают от недостатка доступных данных о профессионализме на государственной службе. По-видимому, антикоррупционные органы не занимаются этими вопросами, в то время как органы государственной службы только сейчас запускают информационные системы управления персоналом, которые будут предоставлять основную информацию. Как государственная служба, так и органы по борьбе с коррупцией должны работать вместе для обеспечения того, чтобы содержательные данные собирались и использовались для реформ государственной службы, поскольку обеспечение профессионализма

государственных служащих является предварительным условием для всех других усилий по обеспечению добропорядочности в государственном секторе в регионе АКС, где политическая коррупция является одной из основных проблем.

Вставка 4. Нуждаются ли страны с переходной экономикой в государственной службе, основанной на личных качествах?

Грузия была первой страной в регионе АКС, которая решила перейти от карьерной гражданской службы к гибкой государственной администрации по контракту еще в начале реформ в 2012 году. Способ, которым Грузия реформировала свою полицию, был вдохновляющим и противоречивым: все полицейские были уволены в одночасье с использованием сомнительных правовых методов, что открыло огромную возможность реформировать эту службу и очистить ее от коррупции. Хотя реформа полиции была успешной, намерение правительства того времени перевести всю государственную администрацию на договорные основы «свободного рынка» подверглось критике со стороны отечественных и международных экспертов, которые подчеркивали, что правительство должно служить верховенству права, а не сегодняшним политикам, которые может быть хороши сегодня, но плохи завтра. Действительно, некоторые радикальные идеи не были реализованы; в конечном итоге Грузия пошла по пути европейских принципов государственного управления и ввела профессиональную гражданскую службу на основе заслуг.

В течение последних нескольких лет все страны АКС продвигались к этой цели, признавая, что профессиональная гражданская служба является важным инструментом защиты верховенства права и предотвращения политизации государственного управления. Украина была одной из таких стран: она осуществила значительные правовые и институциональные реформы при содействии ЕС, включая программу СИГМА ЕС-ОЭСР, с целью приведения законодательства о государственной службе в соответствие со стандартами ЕС, обеспечения отбора и оценки на основе заслуг на практике, и создания института профессиональных и независимых старших должностных лиц. Но после президентских и парламентских выборов в 2019 году и сразу после создания нового правительства в сентябре 2019 года премьер-министр объявил, что Украина изменит свое законодательство о государственной службе и частично заменит его государственным управлением на договорной основе. Парламент быстро принял соответствующие законодательные поправки.

Действительно, этот конфликт между необходимостью стабильной и профессиональной гражданской службы и обеспечением гибкости и смелости для крупных реформ очень характерен для стран с переходной экономикой. Новости, поступающие из различных источников в Украине, иллюстрируют этот конфликт. Так, в Министерстве здравоохранения, в котором при предыдущем правительстве реформы осуществлялись наиболее активно, высокопоставленные чиновники находятся в конфликте с новым руководством, что ставит под вопрос продолжение реформ. В то же время в Генеральной прокуратуре, которая считалась одним из самых нереформированных и коррумпированных государственных органов, чистка, несомненно, потребует значительных кадровых перестановок.

Эти примеры подтверждают дилемму: возможна и необходима ли профессиональная и стабильная государственная служба в странах с переходной экономикой в любых условиях? В конечном счете, да, поскольку целью реформы является защита государственного управления от крайней политизации, типичной для стран с переходной экономикой. Но как обеспечить гибкость, необходимую во время крупных реформ? Возможно, необходимо правильное сочетание принципов работы в штате и по контракту, что должно быть адаптировано для каждой страны на основе признания заслуг и открытого конкурсного отбора.

Источник: секретариат ОЭСР/АКС.

Таблица 13. Профессиональная, основанная на признании заслуг государственная служба странах СПД

| Страна | Разграничение политических и профессиональных должностей | Назначения на основе признания заслуг | Оценка работы на основе заслуг | Прозрачная и справедливая система оплаты | Прозрачная и справедливая система премий и бонусов |
|-------------|--|--|--------------------------------|--|--|
| Армения | да | Исключения, риск политизации в отношении высокопоставленных чиновников | Нет данных | Низкая оплата труда | Нет (30%-ный порог) |
| Азербайджан | нет | Только для низших должностей | Нет данных | нет | нет |
| Грузия | да | да | да | Нет данных | Нет данных |
| Казахстан | да, но с важными пробелами | Высокий риск политизации государственной службы | Сильно политизирована | нет | нет |
| Кыргызстан | да | Исключение для административных должностей в администрации президента | Нет данных | Низкая и неравная оплата | - |
| Монголия | да | Высокий риск политизации государственной службы | Нет данных | нет | Нет, большие полномочия руководителей |
| Таджикистан | Да, но с важными пробелами | Много исключений и злоупотреблений на практике | Нет данных | нет | нет |
| Украина | да | да | да | yes | no |
| Узбекистан | нет (предусмотрено в проекте ЗГС) | Нет (предусмотрено в проекте ЗГС) | Нет данных | -нет | -нет |

Источник: отчеты по мониторингу СПД; исследования секретариата ОЭСР/АКС.

В 2018 году **Армения** приняла новые законы о государственной службе и правительственной службе. Законодательство было нацелено на обеспечение: более широкого охвата государственной службы (но остались некоторые неприемлемые исключения, например, в отношении должностных лиц налоговых и таможенных органов), найма на основе заслуг во все государственные органы, большей стабильности и профессионализма благодаря введению института генеральных секретарей как высокопоставленных государственных служащих, ответственных за управление людскими ресурсами, и передаче функции управления государственной службой от независимого органа правительству. Однако новый Закон о государственной службе содержит риск политизации высшей правительственной службы: назначение, увольнение и применение дисциплинарных санкций к старшим государственным служащим является обязанностью руководителей учреждений, а не генеральных секретарей. Несмотря на то, что набор на основе заслуг был расширен, неконкурентные назначения продолжались: 87,5% назначений государственных служащих в 2017 году были основаны на заслугах, в то время как другие назначения выполнялись в рамках внеконкурсных повышений, без конкуренции со стороны кадрового резерва или на временной основе. Положения об увольнениях соответствовали передовой международной практике, однако число уволенных государственных служащих в результате оптимизации должностей на государственной службе увеличилось. Правительство сообщило, что на государственной службе проводилась оценка эффективности работы; однако подробная информация не была предоставлена. Оплата труда на государственной службе регулировалась Законом о вознаграждении государственных служащих, который не изменился во время четвертого

раунда мониторинга. Закон связывал бонусы с результатами, однако система управления персоналом ИСУП не позволяла собирать данные для оценки действия этой нормы на практике. Согласно СИГМА, широкое использование бонусов, предоставляемых по распоряжению начальства, ставит под угрозу справедливость вознаграждения.⁷⁸ Уровень оплаты не увеличился со времени последнего мониторинга, хотя такое повышение было бы необходимо для обеспечения конкурентоспособности заработной платы госслужащих с частным сектором.

Закон о государственной службе **Азербайджана** датируется 2000 годом и применяется к исполнительной, законодательной и судебной ветвям власти, а также на местном уровне. Новый проект Кодекса государственной службы был подготовлен несколько лет назад, но не был принят к моменту четвертого раунда мониторинга. В Конституции перечислены должности, подлежащие назначению президентом, но в законодательстве нет определения политических чиновников. Назначение на основе заслуг по-прежнему охватывало лишь небольшую группу государственных служащих более низких категорий - от 5-ой до 7-ой. Сама процедура конкурса была прозрачной и хорошо регламентированной; вакансии были объявлены на веб-сайте, а экзамены были автоматизированы, но решение о назначении одного из успешных кандидатов по-прежнему оставалось на усмотрение главы администрации. Эффективность работы государственных служащих 3-7-ой категорий оценивалась ежегодно непосредственным руководителем, который составлял проект отчета и представлял его руководителю соответствующего подразделения на утверждение. Аттестация включала собеседование с государственным служащим, комментарии государственного служащего были включены в форму служебной аттестации. Оценка эффективности может стать основой для продвижения по службе, ротации, повышения вознаграждения, для направления на обучение или понижения в должности. Хотя проект Закона «О системе оплаты труда государственных служащих» был подготовлен, он не был принят в течение отчетного периода, и система вознаграждений оставалась несправедливой, поскольку аналогичные должности в различных организациях государственного сектора оплачивались по-разному, а предоставление коллективных или индивидуальных вознаграждений не было прозрачным. Заработная плата в государственном секторе не была конкурентоспособной с эквивалентными должностями в частном секторе, особенно для государственных служащих 5-7-ой категории. Не было проведено комплексного обследования заработной платы для сравнения заработной платы в государственном секторе с заработной платой в частном секторе. Недавнее повсеместное повышение заработной платы на 10%, хотя и является положительным фактом, не улучшило ситуацию существенным образом.

Новый Закон о государственной службе (ЗГС) **Грузии** был принят в 2015 году и вступил в силу в 2017 году. Закон определил принципы и объем государственной службы, ввел централизованное управление государственной службой, новую систему классификации служащих, правила назначения, управление карьерой, права, гарантии и обязанности государственных служащих, определил содержание трудовых договоров на государственной службе в соответствии с государственным и трудовым законодательством, а также правила увольнения, в том числе при реорганизациях. ЗГС разграничил политические и исполнительные функции и предусматривал различие между профессиональными служащими, которые состоят на основной госслужбе, государственными служащими по административным контрактам, ответственным за политические рекомендации и за помощь политическим назначенцам, и государственными служащими по трудовым договорам, оказывающим вспомогательные услуги. Чтобы обеспечить независимость профессиональной государственной службы от политического влияния, ЗГС предоставил подробное определение соответствующих прав, обязанностей и гарантий.

В соответствии с новым Законом о госслужбе для профессиональных государственных служащих необходимо было применять конкурсный и основанный на заслугах набор персонала для зачисления и перемещения между категориями и должностями. Профессиональные государственные служащие, назначаемые руководителями соответствующих

министерств/ведомств, председательствовали в отборочном комитете. Оценка кандидатов была выполнена в несколько этапов, включая сертификацию, тестирование и собеседование. На должность должны были быть назначены только самые лучшие кандидаты. Новый ЗГС предусматривал ежегодную обязательную аттестацию с использованием единой методологии. Чтобы создать потенциал государственных учреждений для обеспечения практики гражданской службы, основанной на заслугах, Бюро государственной службы (БГС) подготовило руководство по управлению персоналом и провело тренинги для подразделений по кадрам. Должна быть установлена система апелляций, с помощью которой кандидаты могут обжаловать решение отборочной комиссии в БГС или в суд. Новый ЗГС ввел новые важные принципы в отношении вознаграждения, включая прозрачность и справедливость, что подразумевает равную оплату за равную работу. Подробные процедуры, касающиеся системы вознаграждения, были введены Законом о вознаграждениях, который вступил в силу в январе 2018 года. Хотя нормативно-правовая база повысила прозрачность и объективность системы вознаграждения, в средствах массовой информации появились утверждения о том, что на практике влиятельные и богатые люди обходили эти правила, чтобы контролировать государственных чиновников, например, путем предоставления вознаграждений за лояльность депутатам, министрам и другим должностным лицам и финансирования избирательных кампаний их партий.⁷⁹ На момент проведения мониторинга правительство не могло предоставить какие-либо статистические данные о государственной службе, такие как общее число государственных служащих, количество различных категорий сотрудников, количество вакансий и увольнений или данные о вознаграждении, ссылаясь на отсутствие централизации таких данных. Электронная система управления персоналом стала функционировать в 2018 году. Грузия предоставила следующие статистические данные о своей государственной службе.

Таблица 14. Статистика государственной службы в Грузии

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|--|
| Общее количество государственных служащих | 32,193 | 28,557 | 19,745 |
| Количество государственных служащих на: | | | |
| Руководящих должностях | 5,623 | 5,022 | 3,655 |
| Не руководящих должностях | 26,570 | 23,535 | 16,090 |
| Количество вакансий | 5,410 | После вступления в силу нового Закона: 1,533 (открытый конкурс) 73 (закрытый конкурс) До вступления в силу нового Закона: 5416 | 4,838 (открытый конкурс) 363 (закрытый конкурс) |
| Количество увольнений | 2,695 (из которых 844 уволены на основании решения учреждения и 1851 - на основании решения государственного служащего) | 2,021 (из которых 296 уволены по решению учреждения и 1,725 - по решению государственного служащего) | 1,738 (из которых 324 уволены по решению учреждения и 1,414 - по решению государственного служащего) |
| Средняя зарплата государственного служащего | | 1,339 GEL | 1,863 GEL |

Источник: информация предоставлена правительством Грузии.

Вставка 5. Защита профессиональных государственных служащих от ненадлежащего влияния: пример Грузии

Закон о государственной службе Грузии установил единые стандарты для всех государственных служащих в отношении прав и обязанностей, которые важны для обеспечения их профессионализма и защиты от политизации. Это включало право покидать или вступать в профессиональные союзы, требовать условий труда, соответствующих состоянию здоровья, получать информацию и требовать ее предоставления. Был также подробно сформулирован ряд обязательств, вытекающих из статуса профессионального государственного служащего, например: обязанность выполнять служебные обязанности и соблюдать правовые акты; выполнять заказы; соблюдать принцип прозрачности и открытости; сохранять конфиденциальность секретной информации и так далее. Профессиональный государственный служащий должен осуществлять свои полномочия, соблюдая принцип политического нейтралитета, и ему запрещено использовать свои официальные полномочия для благоприятствования заинтересованным лицам. Государственные служащие в принципе могут быть членами политических партий, но существует четкий запрет на использование административных ресурсов для партийных целей. Политический нейтралитет обеспечивался обязательством воздерживаться от политической деятельности во время приема на государственную службу.

Несмотря на улучшения, внесенные новым Законом о госслужбе в отношении правовой основы для профессионализма на государственной службе, существует риск политического влияния со стороны политических назначенцев на профессиональную государственную службу. Министры и главы учреждений были непосредственными руководителями государственных служащих, поскольку не было должности старшего государственного служащего, такого как государственный секретарь. Другим более важным риском, с которым могут столкнуться государственные институты Грузии, это чрезмерное влияние со стороны представителей частного сектора. Согласно опросу общественного мнения, проведенному Транспэренси Интернешнл в 2014 году, 50 процентов респондентов согласились с утверждением, что бывший премьер-министр Иванишвили «продолжал принимать решения» в правительстве, хотя формально он не играл никакой роли в исполнительной власти.

Источник: ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 31.

В 2013 году в Казахстане была введена модель государственной службы, основанная на профессиональном росте. Она включала три основные категории: административные государственные должности корпуса А и корпуса В и политические государственные должности. Президент утвердил Реестр политических и административных должностей. Выбор для корпуса А проводится Администрацией Президента или Канцелярией Премьер-министра, для корпуса В - Агентством гражданской службы совместно с агентством по найму. Конкурс на позиции В был открыт для наблюдателей, в том числе депутатов, СМИ, других государственных органов, общественных объединений (НПО), коммерческих организаций и политических партий. Судьи, депутаты и политические государственные служащие по-прежнему могут назначаться Президентом на административные государственные должности в корпусах «А» и «В» без конкуренции, хотя количество таких назначений в ходе четвертого раунда мониторинга сократилось. Исполнительные секретари, назначаемые и освобождаемые от должности Президентом, отвечали за управление кадрами государственных служащих. Государственные служащие в Казахстане должны проходить аттестацию, которая определяет бонусы, вознаграждения, а также обучение, ротацию, понижение в должности или увольнение с должности. Процедура была утверждена Президентом, на этом основании каждое государственное учреждение устанавливает свою собственную методологию. Чиновники категории А оценивались ежегодно,

каждое агентство представляло результаты Администрации Президента, которая также выполняла функции органа по разрешению споров. Служащие категории В проходили ежеквартальные аттестации, в состав аттестационных комиссий входили депутаты парламента. Что касается оплаты труда, то ее гибкие части, которые выплачивались в дополнение к основному фиксированному окладу, регулировались Правилами вознаграждения, предоставления финансовой помощи и установления надбавок к окладам работников государственных органов, утвержденными в 2001 году. Согласно Правилам, размер и периодичность премий определялись руководителем государственного агентства, управляющего бюджетной программой. Во время четвертого раунда мониторинга Национальная комиссия по модернизации утвердила новые правила начисления премий, основанного на результатах деятельности, которое было апробировано в двух государственных учреждениях. Для дальнейшего регулирования премиальных выплат в 2018 году Министерство национальной экономики утвердило методику расчета суммы бонусов. Казахстан не предоставил статистику по вознаграждению государственных служащих, так как такая информация была классифицирована как конфиденциальная.

Вставка 6. Роль глав государственных органов в обеспечении добропорядочности в государственном секторе: пример Казахстана

В 2018 году президент в своем ежегодном обращении к стране высказал мысль о необходимости повышения личной ответственности руководителей учреждений за борьбу с коррупцией. Отвечая на этот призыв, в феврале 2019 года нижняя палата парламента приняла в первом чтении законопроект, устанавливающий дисциплинарную ответственность руководителей государственных органов за коррупционные правонарушения, совершенные их подчиненными. В отчете АКС о прогрессе в Казахстане в 2019 году такое развитие событий приветствовалось, но было отмечено, что, как и другие виды индивидуальной юридической ответственности, дисциплинарная ответственность должна основываться на личной вине, и факт совершения преступления младшим сотрудником сам по себе не должен являться достаточной причиной привлечения его/ее непосредственного руководителя к ответственности. Такая коллективная ответственность может также привести к сокрытию правонарушений младшего персонала и уменьшению стимулов для их предотвращения и выявления.

Закон **Кыргызстана** «О государственной и муниципальной службе», принятый в 2016 году, позволил лучше разграничить должности на политические, специальные, административные и патронажные. В Реестре государственных и муниципальных учреждений, утвержденном Президентом в 2017 году, проводится различие между политическими и административными должностями не на основе принципа выборности или назначения, а на основе того, имеют ли сотрудники полномочия принимать или исполнять политические решения. Закон «О государственной службе и муниципальной службе» исключает возможность найма на административную государственную должность без проведения конкурсной процедуры. Как и в прошлом, было два типа конкурса для поступления на государственную службу: закрытый конкурс - для лиц, которые были зарегистрированы во внутреннем и национальном кадровых резервах, и (если вакансия не была заполнена в рамках закрытого конкурса) конкурс, который был открыт для всех желающих поступить на государственную службу. В администрации президента была введена специальная внеконкурсная процедура набора на ряд административных должностей. Также на практике были случаи, когда чиновники переходили с политического поста на административный пост без конкуренции. В Положении о порядке оценки деятельности государственных и муниципальных служащих, утвержденном Правительством в 2017 году, определен порядок оценки работы должностных лиц, занимающих административные должности. Должностные лица должны были проходить ежеквартальную аттестацию со стороны своих руководителей и ежегодную оценку

со стороны оценочной комиссии. Положительная оценка приводила к повышению ранга по шкале заработной платы. Несмотря на относительную стабильность и возможность роста, государственная служба все еще была не очень привлекательна для высококвалифицированных кадров, прежде всего из-за низкой заработной платы. Министерство финансов совместно с Государственной кадровой службой и Министерством труда и социального развития провели в 2017 году исследование рынка заработной платы в частном секторе, которое показало, что заработная плата государственных служащих по-прежнему остается низкой и неконкурентной по сравнению с частным сектором, в особенности для младших должностей и за пределами столицы.

Закон о государственной службе **Монголии**, принятый в 2018 году, установил четкое разграничение между политической и профессиональной государственной службой, включая должности государственного управления, специальные должности государственной службы (связанные с безопасностью, социальным порядком и верховенством права), и политические должности. Однако риск политизации профессиональных госслужащих оставался высоким. Процедура найма не изменилась к моменту четвертого раунда мониторинга и включала повышение в должности в рамках государственной службы, отбор из резервного списка и открытый конкурс на случай, если вакансия не может быть заполнена первыми двумя способами; политические чиновники все еще могут быть зачислены в резерв без сдачи экзаменов. Система вознаграждения оставалась сложной, классификация должностей на государственной службе отсутствовала, и руководители имели широкие полномочия при назначении различных элементов заработной платы, включая надбавки и премии, которые могли составлять до 40% от общей заработной платы. Средняя заработная плата государственных служащих была значительно ниже средней заработной платы в стране и не позволяла привлекать высококвалифицированных людей на государственную службу. Новая процедура выплаты премий была утверждена правительством в январе 2019 года, но она еще не была оценена в отчет о мониторинге.

Вставка 7. Политизация государственной службы в Монголии

В стране широко распространено мнение о том, что должности на государственной службе «продаются» в обмен на взятку или распределяются на основе политической принадлежности, а такие инструменты управления персоналом, как служебная аттестация, профессиональная подготовка, прозрачное и справедливое вознаграждение, обеспечение добропорядочности и дисциплины, также не функционируют должным образом. Так называемое «дело о 60 миллиардах тугриков» было очень символичным: высокопоставленные чиновники, по всей видимости, продавали государственные должности, и это вызвало публичные выступления и привело к отставке спикера парламента. Отсутствие профессиональной гражданской службы, основанной на заслугах, было особенно заметно в периоды смены правительства. Многие структурные изменения произошли в связи с «добровольной отставкой» или увольнением государственных служащих. За последние шесть лет в результате реорганизации государственных органов было упразднено более 40 000 государственных должностей. Собеседники, опрошенные во время выезда на место, заявили, что госслужащие были вынуждены уйти в отставку после политических перемен. Каждое политическое изменение вызывало массовую «чистку» государственной службы, что приводило к серьезной нестабильности. Постоянные смены правительства в сочетании с высокой текучестью кадров отрицательно сказывались на профессионализме и добропорядочности государственных служащих.

Источник: ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 42-43.

Закон о государственной службе **Таджикистана** датируется 2007 годом и устанавливает 3 типа должностных лиц - государственных, политических и административных. Разница между государственными и политическими чиновниками не ясна: например, должности президента и депутатов были отнесены к государственным должностям, при этом они должны принадлежать к политическим, а должности судей, генерального прокурора и руководителя высшего ревизионного учреждения были отнесены к политическим, в то время как они должны быть профессиональными. Закон не распространяется на правоохранительные органы. Указом президента от 2016 года введены новые правила приема на государственную службу на основе открытого конкурса, что стало позитивным событием. Тем не менее, Указ также предусматривает множество исключений из этого правила. Были случаи, когда главы государственных органов были наказаны за попытки набирать чиновников на региональном уровне без конкуренции. Несколько государственных органов использовали тестирование в процессе отбора, в частности, Агентство по финансовому контролю и борьбе с коррупцией, Счетная палата, Таможенная администрация и муниципалитет Душанбе использовали тесты в 2016 и 2017 годах. В отличие от этой новой хорошей практики, набор в Прокуратуру не был основан на открытых конкурсах, и кандидаты были произвольно отобраны из университета. Существовала система оценки административных должностных лиц по шкале от 1 до 5; однако, мало было известно о полезности этой системы. Система оплаты труда не изменилась в Таджикистане с 2013 года, но ставки заработной платы были несколько увеличены. Общая заработная плата государственных служащих включала различные бонусы, но не было информации о правилах, которые использовались для их расчета и распределения.

В новом Законе о госслужбе (ЗГС) **Украины** четко разграничены политические и профессиональные позиции на государственной службе. Отдельная статья ЗГС была посвящена политической беспристрастности государственного служащего и гласила, что государственные служащие не обязаны выполнять политические указания. Стабильность государственной службы гарантировалась тем, что назначение на государственную службу осуществлялось на неопределенный срок и смена руководителей на государственной службе не могла служить основанием для прекращения государственной службы. ЗГС предусматривал достаточные обоснования для увольнений и дисциплинарных взысканий, однако на практике все еще были возможны злоупотребления. В 2018 году Национальное агентство по государственной службе (НАГС) издало обязательные требования к государственным органам в отношении предотвращения незаконного увольнения и других нарушений прав государственных служащих.

ЗГС четко и подробно регламентировал права и обязанности государственного служащего. В случае нарушения его прав гражданский служащий имел право подать жалобу руководителю государственной службы, а также была предусмотрена процедура рассмотрения жалоб. Введение должностей главы государственной службы и государственных секретарей в государственные органы было важнейшим достижением в деле обеспечения политической нейтральности государственной службы. Чтобы привлечь лучших кандидатов, зарплата госсекретаря была установлена на уровне 30 000 гривен (приблизительно 1,100 евро), что было значительно выше, чем в среднем по государственному сектору.

Должности государственной службы в Украине были распределены по категориям: категория А - высшая государственная служба, состоящая из государственных секретарей, руководителей и заместителей руководителей центральных органов исполнительной власти и местных государственных администраций; категория В - менеджеры среднего звена; и категория С - остальные государственные служащие. Хотя все эти категории относились к сфере государственной службы, основанной на заслугах, и на них распространялись все основные принципы такой службы, к различным категориям применялись различные правила найма, вознаграждения и дисциплины. Вакансии объявлялись на веб-сайте НАГС вместе с критериями отбора и процедурой приема на работу. Этапы конкурса включали проверку документов, тесты, индивидуальные задания и собеседования. Набор персонала для категории А осуществлялся в

соответствии с мандатом Комиссии старших должностных лиц. Во время четвертого тура мониторинга не было сделано никаких исключений для заполнения позиций путем открытых конкурсов. Оставшиеся вопросы включали обеспечение надлежащего состава конкурсных комиссий и профессиональных навыков их членов, а также предотвращение предполагаемых манипуляций существующей процедурой.

В соответствии с новым ЗГС, результаты работы государственного служащего подлежали ежегодной оценке. Производительность оценивалась по заранее определенным показателям. Оценка качества работы государственных служащих, в том числе для высокопоставленных государственных служащих, была проведена в Украине впервые в 2018 году. 26 процентов всех государственных служащих получили отличные оценки. Закон предусматривает, что те, кто получил отличную оценку, должны получать ежегодный бонус. Размер этого годового бонуса не был определен; руководитель каждого агентства имеет право назначать его по своему усмотрению. Зарплата постепенно увеличивалась, и государственная служба стала более конкурентоспособной, но остались проблемы с набором, мотивацией и удержанием государственных служащих с необходимым уровнем образования и профессиональными навыками.

На момент проведения мониторинга в **Узбекистане** не было единого закона в сфере государственной или правительственной службы. Трудовые отношения в государственных органах продолжали регулироваться Трудовым кодексом и рядом отраслевых законов, таких как законы о судах, налоговой и таможенной службе и другие. Проект закона «О государственной службе», разработанный в 2017 году, ожидает одобрения Администрацией Президента; предполагается, что он будет представлен в Законодательную палату парламента в 2018 году. В проекте предусматривается, что профессионализм является одним из основных принципов государственной службы, в нем вводятся квалификационные классы и звания на государственной службе для всех должностей, включая политические, высшие, обычные и вспомогательные. Законопроект также содержит некоторые важные положения, призванные обеспечить политический нейтралитет карьерных государственных служащих: равный доступ к государственной службе на основе заслуг; единый конкурс и оценку эффективности работы государственного служащего; обеспечение стабильности и независимости профессионального государственного служащего; правила, касающиеся социальной и правовой защиты государственных служащих, включая положения, направленные на обеспечение единообразных и прозрачных условий оплаты труда. Законопроект также предусматривает создание уполномоченного органа по делам государственной службы, который, помимо прочего, должен вести статистику и готовить справочные и аналитические отчеты о государственной службе.

В то время как общая реформа находилась в стадии подготовки, Узбекистан также предпринял несколько инициатив по внедрению элементов конкурсного отбора на основе заслуг, в том числе республиканский конкурс по отбору руководящего состава на основе закона «О мерах по созданию современной системы отбора высокопотенциального исполнительного персонала на конкурентной основе». Победители конкурса были назначены на руководящие (высшие) должности с более высокой заработной платой в органы государственного управления и местные исполнительные органы. Определенные органы и агентства, в том числе Министерство финансов и Государственный таможенный комитет, также организовали свои собственные конкурсы. На момент проведения мониторинга вознаграждение работников органов государственной власти и местного управления осуществлялось на основе Единой тарифной шкалы. Вознаграждение состояло из основной заработной платы и дополнительных выплат, в том числе различных бонусов, которые могли составлять до 40% от общей заработной платы, при этом бонусы зависели от результатов деятельности сотрудников. Общая система оценки включала оценку эффективности труда (результативности), дисциплины и соблюдения этических норм поведения. Такая аттестация обычно проводилась в государственных органах путем присвоения соответствующих баллов за определенные достижения путем суммирования итогов в соответствии с утвержденной методологией.

См. рекомендации в конце этой главы.

Этика в государственном секторе

Итоговый доклад за 2016 год не содержал отдельных рекомендаций в отношении политических чиновников, но предлагал, чтобы этические стандарты, правила конфликта интересов и декларации активов и доходов применялись к секторам высокого риска и должностным лицам высокого уровня. Четвертый раунд мониторинга углубленно исследовал эти области; поэтому в нижеследующем разделе также изучаются тенденции, касающиеся этических кодексов для членов парламента и их применения на практике.

Кодексы этики или поведения, по-видимому, не играют важной роли в обеспечении добропорядочности государственного сектора в странах СПД. Это может быть связано с тем, что эти страны в большей степени полагаются на согласованные, основанные на четких правилах меры, такие как обязательные декларации или дисциплинарные санкции. Многие страны не имеют обновленных, подробных или практических кодексов этики, включая общие кодексы для всех государственных служащих и отраслевые кодексы для конкретных служб и учреждений.

Как и в прошлом, обучение по кодексам этики проводилось от случая к случаю. После того, как вновь принятые на работу государственные служащие были проинформированы о кодексах, дальнейшее обучение этике не является ни обязательным, ни систематическим. Несколько стран (например, **Армения**) разработали руководства по этике, но оставалось неясным, использовались ли они систематически для учебных курсов, организуемых различными учреждениями. Этика является одним из многих предметов, которые охватывались регулярным обучением без отрыва от производства, но ни одна страна СПД не смогла продемонстрировать обучение этике, которое проводилось бы на основе оценки потребностей, с использованием современных методов обучения, таких как этические дилеммы. Не было также представлено никаких оценок результатов обучения.

Хотя во всех странах созданы комиссии или назначены уполномоченные по этике в различных государственных органах, эти меры выглядят слабыми и неэффективными. В большинстве случаев деятельность этих комиссий или уполномоченных была сосредоточена на отдельных дисциплинарных делах, но их роль в содействии обучению этике, консультированию и контролю оставалась незначительной. Это отражает недостаточную важность, которую руководители государственных учреждений придают этой работе.

Обеспечение соблюдения этических норм среди членов парламента и других политических чиновников было, вероятно, главной проблемой в регионе. Во многих странах вообще не было кодексов парламентской этики из-за продолжающегося сопротивления самих депутатов; некоторые страны приняли такие кодексы только недавно. Во всех случаях не было эффективных механизмов поддержки реализации этических норм среди депутатов. Тренинги для депутатов не проводились, парламентские комиссии, занимающиеся этикой, не играли значительной роли в контроле за соблюдением этих норм на практике (например, в **Кыргызстане** такого комитета не было вообще, и в случае, когда депутат нарушал правила этики, его дело должен был рассматривать как раз глава соответствующей фракции этого депутата). Эти комитеты обычно также рассматривали запросы об отмене иммунитетов при расследованиях, и они часто отказывались это делать. Это доказывало, что депутаты – даже являясь политическими оппонентами или конкурентами в бизнесе – часто были объединены общими интересами самозащиты, и поэтому процедура самоконтроля не срабатывала. В более общем плане оказалось, что в странах, где коррумпированные лица приходят в парламента с коррумпированными намерениями получить доступ к государственным ресурсам и защитить свой бизнес, кодексы поведения не могут заставить их соблюдать правила этики. Эта проблема может быть решена путем совершенствования процесса демократических выборов, большей прозрачности и усиления внешнего контроля.

Таблица 15. Кодексы поведения в странах СПД

| Страна | Наличие кодекса/правил для всех госслужащих | Орган, ответственный за внедрение и контроль | Практические руководства, обязательное обучение | Кодекс для отдельных секторов риска | Кодекс для депутатов, обучение и контроль |
|-------------|---|--|---|---|---|
| Армения | Нет общего кодекса | нет | Руководство по этике в госсекторе | Новые кодексы для судей, сотрудников таможни и прокуроров | Нет кодекса и обучения, парламентская комиссия не рассматривает конкретные дела |
| Азербайджан | Старые общие правила существуют | Обучение и мониторинг осуществлял СГС, но был недавно расформирован | | Старые отраслевые кодексы, новый кодекс для муниципалитетов | Кодекс принят в 2017, обучения нет, ответственная за соблюдение парламентская комиссия |
| Грузия | да | Бюро гражданской службы и внутренние подразделения государственных учреждений, например, Генеральная инспекция | Специальная подготовка государственных служащих | Для отдельных секторов существуют отдельные кодексы, например для полиции, для прокуроров, судей | Кодекс принят в 2018 |
| Казахстан | Старый общий кодекс, политизация кодекса (госслужащие должны проводить политику президента) | Агентство по госслужбе, уполномоченные по этике и комиссии | Единый курс обучения по антикоррупционному законодательству, предотвращению коррупции, этике и конфликтам интересов | | Старые правила этики депутатов не рассматривают вопросы коррупции, парламентская комиссия существует, но дел нет |
| Кыргызстан | да | Комиссии по этике | Обязательное обучение для новых госслужащих | Новые кодексы для налоговых органов и местных администраций | Код 2008 г. для депутатов, нет обучения и контроля, глава фракции рассматривает дела ее членов, нет комиссии и дел по этике |
| Монголия | Старый общий кодекс | НАБК и СГС, уполномоченные по этике, 682 комиссии по этике | Тренинги от случая к случаю | Старые кодексы во всех госорганах | Кодекс 2019 г. для депутатов, парламентская комиссия пассивна |
| Украина | Этические правила очень общие | Главы госорганов, Национальное агентство по государственной службе и НАПК | По мере необходимости | Некоторые органы и сектора имеют отдельные новые кодексы, например, НАБУ, САП, НАПК, отдельные кодексы для судебных органов, прокуроров, государственных закупок, сотрудники полиции, пограничников | Нет кодекса, нет обучения, нет дел |
| Узбекистан | Старые общие правила для сотрудников госорганов | Главы госорганов, комиссия по этике и межведомственная комиссия | Запланировано регулярное дистанционное обучение | Существуют старые отраслевые кодексы, но часть из них закрыта | Кодекс для депутатов, нет случаев применения |

Источник: отчеты по мониторингу СПД; исследование секретариата ОЭСР/АКС.

В **Армении** недавно принятые законы о государственных и общественных услугах предусматривают три различных кодекса: кодекс поведения для официальных лиц, кодекс поведения для государственных служащих и типовой кодекс поведения, который должны служить основой кодексов для специальных категорий государственных служащих, таких как члены парламента, судьи, прокуроры и следователи. В отчетный период этические кодексы были приняты только для судей, таможенников и прокуроров. Старые этические кодексы все еще действовали для других специальных категорий, таких как работники налоговой службы, дипломаты и т. д., однако они все должны быть пересмотрены в соответствии с новым законодательством. Несмотря на низкий уровень доверия к властям в Армении - только 12% респондентов одного из недавних опросов доверяли парламентам - кодекс поведения для парламентариев не был принят, а у Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц не было полномочий для введения правил в области конфликта интересов в отношении депутатов парламента. Парламентский комитет, ответственный за этику, был крайне пассивен перед лицом широко распространенных конфликтов интересов и случаев превышения должностных полномочий в депутатском корпусе. Во время четвертого раунда мониторинга было принято новое законодательство, которое предусматривало создание Комиссии по предупреждению коррупции вместо Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц. В его мандат входило введение и применение этих правил в отношении политических чиновников, но новое агентство еще не было создано. В 2016 году Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц разработала Справочник по этике на государственной службе и организовала мероприятия по повышению осведомленности об этих вопросах. Были проведены различные учебные мероприятия для государственных и правительственных служащих, а также для уполномоченных лиц по борьбе с коррупцией и членов комиссий по этике. Тем не менее, о практических тренингах, касающихся конкретных этических кодексов, не сообщалось, не было эффективной координации обучения этике.

Законодательная база этики государственного сектора в **Азербайджане** включает Закон о правилах этического поведения государственных служащих и различные этические кодексы отдельных государственных учреждений, а также недавно принятый этический кодекс для муниципалитетов. В 2017 году был принят Закон «О правилах этического поведения членов Милли Меджлиса», который фактически является Кодексом поведения для парламентариев, а дисциплинарная комиссия Парламента была назначена органом, ответственным за его реализацию. Был подготовлен План действий по его реализации, включая повышение осведомленности в вопросах этики. Дополнительная информация о применении Кодекса во время мониторинга отсутствовала. Обучение этике не было обязательным на государственной службе. Совет госслужбы (СГС) ежегодно запрашивает отчет у государственных органов по обучению и обеспечению соблюдения этических норм. Обучение проводилось как самими агентствами, так и СГС. Расформирование СГС повлияло на функцию надзора за обучением этике, а также на полномочия для расследования дисциплинарных дел.

Предотвращение политической коррупции было одним из приоритетов Национального антикоррупционного плана действий **Грузии**. Основное внимание уделялось только двум вопросам - правовым аспектам финансирования политических партий и избирательных кампаний и прозрачности такого финансирования. Что касается более общих вопросов политической коррупции, в Правилах регламента работы Парламента содержатся некоторые общие руководящие принципы поведения и добропорядочности. Политические чиновники были обязаны представить декларации об активах и соблюдать правила в отношении подарков и совместимости их служебного положения с другими оплачиваемыми работами и предпринимательской деятельностью. Не было никакой подготовки для политических чиновников по конфликту интересов и добропорядочности, и не существовало ни одного учреждения, предназначенного для обеспечения соблюдения вышеуказанных правил, а также не предусматривалось никаких санкций за их нарушение. Кодекс этики для депутатов был принят парламентом в 2018 году после долгих

дебатов. По сообщению правительства, в нем были определены надзорный орган и соответствующие санкции. У АКС не было возможности оценить его, но, по мнению НПО, в кодексе был ряд недостатков, а механизм правоприменения и санкции были неэффективными.

Кодекс этики государственных служащих **Казахстана** был утвержден Указом Президента в 2015 году. Кодекс требовал, чтобы «государственные служащие в своей деятельности придерживались политики первого президента Республики Казахстан - Лидера нации Нурсултана Назарбаева и последовательно добивались этого на практике». Это положение не соответствует целям кодекса этики государственных служащих, который должен стремиться содействовать приверженности верховенству права, а не политике, установленной президентом. Руководители центральных органов и ответственные секретари отвечали за соблюдение требований Кодекса этики. Следуя рекомендациям Советов по этике, в 2016 году было 232 дисциплинарных взыскания за нарушение Кодекса этики. Агентство государственной службы и Академия государственной службы разработали типовой учебный план для обучения государственных служащих законам о борьбе с коррупцией, предупреждению коррупционных правонарушений, этике и конфликту интересов на государственной службе. Новичкам на государственной службе и вновь назначенным руководителям пришлось пройти антикоррупционную подготовку; такая подготовка была также организована для государственных служащих в центральных государственных и в местных исполнительных органах. Законы «О борьбе с коррупцией» и «О государственной службе» обязывают членов парламента, местных депутатов и других политических деятелей соблюдать ряд ограничений, таких как предпринимательская деятельность. Однако эти законы не предусматривают механизмы принуждения или санкции за возможные нарушения. Имеющиеся «Правила этики депутатов», не касались конфликта интересов и предотвращения коррупции. Центральная избирательная комиссия отвечала за применение дисциплинарных мер, но нарушений выявлено не было. Информация о вознаграждении депутатов и других политических деятелей была секретной. Информации об обучении политических чиновников этике предоставлено не было.

Кодекс этики государственных и муниципальных служащих **Кыргызстана** был утвержден Советом по государственной и муниципальной службе в 2016 году. Кодекс включает общие положения; главы о профессиональных обязанностях; предотвращении коррупции; культуре поведения; порядке рассмотрения нарушений этических норм; ответственности за их нарушение. Хотя многие государственные органы имеют свои собственные кодексы, они существовали до принятия общего кодекса и нуждались в обновлении. Только Государственное агентство по делам местного самоуправления и этнических отношений и Налоговая служба разработали свои кодексы в 2016 году, а Генеральная прокуратура обновила свой кодекс в 2018 году. Все вновь набранные должностные лица должны были пройти обучение этике; государственные органы организовывали такие тренинги для своих работников, которые они считали необходимыми. Если появлялась жалоба на нарушение кодекса, государственные органы должны были сформировать комиссии для расследования таких случаев. Кроме того, несколько министерств и ведомств недавно ввели должность комиссара по предупреждению коррупции. Кодекс депутатской этики был принят в 2008 году и уже устарел. Обучение по этике организуется в начале каждого созыва для тех депутатов, которые хотят принять в нем участие. В парламенте не было постоянной комиссии по этике. Если жалоба на депутата была получена, она рассматривалась руководителем фракции, к которой принадлежал депутат (в 2017 году таких случаев было три). Решения в основном носили декларативный характер, но были случаи применения санкций. Например, министр транспорта был уволен за использование служебных транспортных средств для личных нужд. Однако не было системных механизмов для обучения политических служащих по вопросам этики или контроля за соблюдением этических норм. Закон о конфликте интересов, принятый в 2017 году, применяется к политическим служащим. Например, согласно Закону, члены парламента должны избегать принятия решений, при которых они могут столкнуться с конфликтом интересов, но не было ни одного случая такого самоконтроля.

Кодекс поведения в области государственного управления **Монголии** действует с 2010 года, обязывая государственные органы создавать надзорные структуры для обеспечения его осуществления. Большинство секторов и служб имеют специальные кодексы этики, и 682 комитета по этике работают по всей стране. Этические тренинги проводились либо Независимым агентством по борьбе с коррупцией (НАБК), либо Советом государственной службы и Национальной академией управления, но, по-видимому, эти тренинги не являются систематическими или основанными на каком-либо принятом учебном плане. Исследование, проведенное Фондом Азии о работе комитетов по этике, показало плохую работу в области реагирования на жалобы граждан в отношении нарушений правил этики и конфликта интересов, особенно если это касалось должностных лиц более высокого уровня. Ежегодно, начиная с 2008 года, НАБК проводило исследование восприятия коррупции в политике. Одним из разочарований общественности было то, что санкции применялись к должностным лицам низкого уровня, но редко затрагивали высокопоставленных чиновников, а депутаты защищали свой собственный бизнес. Новый Кодекс поведения для членов парламента был утвержден резолюцией парламента в 2019 году. Однако до сих пор в подкомитете по этике не было никаких дел: 15 жалоб относительно предполагаемых нарушений со стороны парламентариев не были рассмотрены; однако бывший вице-спикер парламента, упомянутый в панамских документах, подал в отставку, и было два случая, когда депутаты не голосовали по законопроектам, которые касались их интересов. Не было принято никаких правил добропорядочности, которые применялись бы к другим высокопоставленным чиновникам, кроме депутатов.

В **Таджикистане** новый Кодекс этики для всех государственных должностных лиц, включая государственных, политических и административных, был принят Президентом в 2015 году. Ожидается, что недавно принятые на работу должностные лица будут ознакомлены с Кодексом. Кодекс также был включен в программу повышения квалификации государственных служащих. Каждый глава государственного органа должен был создать комиссию по этике для контроля за выполнением Кодекса. Комиссии должны состоять из других государственных служащих, а также депутатов парламента и местных депутатов. Они имели право рассматривать отдельные дела и предлагать дисциплинарные санкции, например, в 2016 году было наказано 36 чиновников. На практике обязанности комиссий распределялись между сотрудниками отдела кадров или подразделениями внутреннего контроля, поскольку члены комиссий не имели ресурсов или знаний для выполнения своих обязанностей. Таджикское антикоррупционное агентство очень активно проводило тренинги по этике во время четвертого раунда мониторинга. Специализированные этические кодексы для секторов с высоким риском еще не были приняты.

Закон **Украины** о предупреждении коррупции содержит очень общие правила этического поведения государственных служащих. В 2016 году Национальное агентство по государственной службе (НАГС) приняла правила этического поведения государственных служащих, однако они были слишком общими и не очень полезными на практике. Государственные служащие знакомятся с этими правилами после назначения на должности. Тренинги по этике проводились различными организациями, но не было оценки их качества, соотношения затрат и результатов с точки зрения их влияния на знания по этике и навыки государственных служащих. Закон о государственной службе предусматривал, что общие правила этического поведения должны быть частью внутренних правил каждого учреждения. Главы государственных органов обязаны были следить за соблюдением этих правил в своих отдельных органах и принимать дисциплинарные меры или, если есть признаки уголовных или административных правонарушений, передавать дела в соответствующие органы. Информация об утверждении кодексов этики государственными органами, об обучении или правоприменении не была предоставлена, но известно, что, например, Национальное антикоррупционное бюро (НАБУ) имеет свой собственный кодекс поведения. Генеральная прокуратура также приняла свой кодекс в 2017 году, но, по мнению НПО, этот кодекс часто нарушался, и не существовало никаких санкций,

которые могли бы быть применены. Правила добропорядочности, установленные Законом о предупреждении коррупции, применяются к политическим чиновникам, а Закон о статусе народного депутата Украины предусматривает некоторые правила добропорядочности, но не существует кодекса поведения для депутатов или других политических чиновников. Национальное агентство по предотвращению коррупции (НАПК) и Парламентский комитет по регламентам и процедурам были, в принципе, основными органами, которые должны были контролировать соблюдение этических норм членами парламента. Тем не менее, Комитет по правилам процедуры не проявлял особой активности в отношении контроля за соблюдением норм этики, он не поддерживал большинство запросов о снятии иммунитета, поданных НАБУ в ходе расследований в отношении депутатов по вопросам предполагаемых ложных деклараций или незаконного обогащения. Неправительственные организации также утверждали, что НАПК не обеспечивает значимого контроля и достаточного соблюдения правил поведения политических чиновников.

В Узбекистане «Типовые правила этического поведения работников органов государственного управления и местной исполнительной власти» легли в основу правил, разработанных в государственных органах и местных органах исполнительной власти. Этические правила для определенных категорий лиц были засекречены. Руководители государственных учреждений были ответственны за выполнение этих правил. Контроль за соблюдением этических норм работниками государственных органов осуществляла Республиканская межведомственная комиссия. Законопроект «О государственной службе» предусматривал, что уполномоченный орган по делам государственной службы должен утверждать Правила этического поведения государственных служащих, этот орган вместе со специальными подразделениями и комиссиями по этике государственных учреждений должен контролировать выполнение этих правил. Ежегодно Межведомственная комиссия утверждает расписание тренингов по предупреждению коррупции и борьбе с ней с упором на практическое применение законодательства, в том числе этических норм. Раз в три года государственные служащие, в частности судьи и сотрудники правоохранительных органов, должны проходить профессиональную подготовку без отрыва от производства, в том числе по вопросам, связанным с борьбой с коррупцией. В 2018 году Центр по противодействию коррупции и предупреждению преступности при Академии Генеральной прокуратуры начал проводить антикоррупционную подготовку служащих. Он подготовил стандартную программу обучения и планировал проводить ее на регулярной основе через модуль дистанционного обучения для государственных служащих. В соответствии с Законом «О статусе депутата» депутаты должны строго соблюдать этические нормы. Обе палаты узбекского парламента приняли свои этические правила (Законодательная палата в 2015 году и Сенат в 2017 году). Правила содержали положения, касающиеся парламентской этики, ограничений и вопросов несовместимости деятельности со служебными обязанностями, запрещения злоупотребления статусом депутата, неразглашения информации, полученной депутатом в связи с осуществлением парламентских полномочий. Комиссии по этике палат должны были следить за соблюдением этих правил. В случае нарушений комиссии вправе вынести дисциплинарное взыскание или внести предложение в соответствующую палату о досрочном прекращении полномочий депутата. При согласии Законодательной палаты, Центральная избирательная комиссия имела право отозвать депутата. Аналогичные правила существовали для местных должностных лиц. За период мониторинга нарушений не было выявлено.

См. рекомендации в конце этой главы.

Сообщения о нарушениях и информаторы

Информаторы и обеспечение защиты сообщений о правонарушениях имеют первостепенное значение для укрепления добропорядочности в государственных учреждениях.⁸⁰ Обеспечение эффективной защиты информаторов имеет решающее значение, учитывая их потенциальную роль в борьбе с коррупцией; они предоставляют информацию о действиях, которые в противном случае

остались бы незамеченными, что способствует предупреждению, выявлению, расследованию и преследованию коррупции. Как отмечалось в недавней резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы, без разоблачителей правонарушений будет невозможно решить многие из проблем, стоящих перед нашими демократиями, включая, конечно, борьбу с коррупцией в особо крупных размерах и с отмыванием денег. Поэтому существует настоятельная необходимость в реализации целенаправленных мер, которые побуждают людей сообщать о соответствующих фактах и обеспечивают лучшую защиту тем, кто рискует это сделать.⁸¹

Несмотря на отсутствие единого правового определения,⁸² стандарты защиты информаторов изложены в ряде международных документов и руководящих принципов. Конвенция ООН против коррупции (статья 33) предусматривает применение защиты к «любому лицу, которое добросовестно и на разумных основаниях сообщает о нарушениях компетентным органам». Обе конвенции о коррупции Совета Европы - о гражданском праве (статья 9) и уголовном праве (статья 22) - содержат определения, аналогичные КООНПК, и далее подкрепляются рекомендацией Совета министров о защите информаторов.⁸³ Рекомендация ОЭСР 2009⁸⁴ года говорит о защите от «дискриминационных или дисциплинарных мер в отношении работников государственного и частного секторов, которые добросовестно или на разумных основаниях сообщают компетентным органам о подозреваемых случаях взяточничества».

В соответствии с этим, правовые рамки для защиты информаторов в странах АКС должны обеспечиваться посредством специальных положений. В число сообщений, подлежащих защите, должны входить разоблачения, сделанные на добросовестных и разумных основаниях, и такой порядок должен быть доступен для самого широкого круга лиц как в частном, так и в государственном секторах. Процедуры для защищенного раскрытия фактов правонарушений должны обеспечивать несколько доступных каналов для передачи информации и обеспечивать конфиденциальность сообщающих лиц. Средства правовой защиты от ответных действий должны обеспечиваться путем максимально широкого определения ответных мер против информаторов, обеспечения надежной защиты информаторов, принятия эффективных, пропорциональных и сдерживающих санкций в случаях возмездия и обеспечения того, чтобы информаторы не несли ответственность в связи с раскрытием защищенной информации и были обеспечены временной защитой и юридической помощью. Эффективное применение и оценка правовой базы должны обеспечиваться путем мониторинга и оценки эффективности реализации этого процесса.⁸⁵

Во время первого раунда мониторинга ни одна из стран СПД не имела законодательства о защите информаторов. Ко времени второго раунда несколько стран приняли новые правовые положения для защиты информаторов. В третьем раунде многие страны приняли основные правовые положения, касающиеся их защиты, а несколько стран приняли новую и более сложную правовую базу или внедрили новые методы, такие как поощрение информаторов. Это - положительная тенденция, но одного лишь предписания о защите информаторов недостаточно. Практические меры для поддержки реализации законодательства необходимы во всех странах СПД. Соответственно, в предыдущих сводных докладах странам СПД рекомендовалось ограничивать чрезмерно строгие законы о клевете⁸⁶ и еще более усилить защиту информаторов в законодательстве, создавать ответственные органы по обеспечению правоприменения и собирать соответствующую статистику.⁸⁷

Во время четвертого раунда мониторинга страны АКС продолжали активно реформировать законодательство по защите информаторов. Двенадцать стран разработали новое законодательство для защиты осведомителей (Албания, Армения, Хорватия⁸⁸, Кыргызстан, Латвия, Литва, Северная Македония, Молдавия⁸⁹, Черногория, Сербия, Украина, Узбекистан), и еще четыре страны СПД создали каналы для сообщений (Армения, Грузия, Казахстан).⁹⁰

Данные, предоставленные странами, несмотря на их недостаточность, показывают, что число сообщений растет и что граждане готовы сообщать о коррупции. Это противоречит традиционному

предположению, что граждане региона не склонны сообщать о коррупции. Эта тенденция особенно заметна, когда существуют определенные условия, в частности, возможность анонимного сообщения, защита от гражданской и уголовной ответственности и актов возмездия, а также эффективные действия со стороны ответственных органов по реагированию на сообщаемую информацию и введению соответствующих санкций.

Стимулы для поощрения сообщений о коррупции используются в восьми странах ОЭСР⁹¹, особенно в Соединенных Штатах (см. Вставку ниже), и были определены ОЭСР⁹² в качестве надлежащей практики. Из стран СПД финансовые стимулы были предоставлены только в **Казахстане**, предусмотрены законом в Кыргызстане и рассматриваются в Украине (см. дополнительную информацию ниже по этим странам).

Вставка 8. Механизм вознаграждения по Акту Додда-Франка в США

Раздел 21F Закона Додда-Франка, принятого в 2010 году, озаглавленный «Стимулы и защита лиц, сообщающих о ценных бумагах», предписывает Комиссии по ценным бумагам и биржам США (SEC) выплачивать денежные вознаграждения лицам, добровольно раскрывающим оригинальную информацию, которая приводит к успешным правоприменительным действиям с применением денежных санкций на сумму более 1 млн долл. Закон, согласно разделу 924 (b), также учредил Управление по разоблачению в рамках SEC для контроля за осуществлением программы. Заявления о нарушениях находятся под конфиденциальной защитой и могут быть сделаны анонимно с помощью адвоката.

Диапазон вознаграждения устанавливается в размере от 10% до 30% от полученной государством суммы. На долю, которую получает информатор, влияют следующие факторы: важность предоставленной информации, уровень оказываемой помощи, интересы правоохранительных органов, а также то, сообщал ли информатор о нарушениях внутри организации по соответствующим внутренним каналам.

С момента принятия программы в 2011 году SEC получила более 1,7 млрд. долл. США, в том числе более 901 млн. долл. вследствие успешных правоприменительных действий по делам о незаконном получении доходов и активов, которые стали возможными благодаря информации, предоставленной информаторами, которые, в свою очередь, получили 326 миллионов долл. США.

Кроме того, число отчетов, полученных в 2018 году, оказалось самым высоким (5200 отчетов), увеличившись на 78% с 2012 года.

Источник: Annual Report to Congress, Whistleblower Program 2018 <https://www.sec.gov/files/sec-2018-annual-report-whistleblower-program.pdf>.

В 2017 году в **Армении** был принят отдельный закон о системе информирования о нарушениях.⁹³ Он предусматривал два канала: внутренний (сообщение начальнику) и внешний (сообщение компетентному государственному органу). Анонимные сообщения передавались через единую электронную платформу, запущенную в мае 2019 года (<http://www.azdararir.am>), под управлением прокуратуры. Закон также создал систему обратной связи для облегчения сбора данных. Кодекс административных правонарушений предусматривал ответственность в случаях, когда защита информатора от «вредных» действий, предпринятых против него, не была обеспечена. Уголовный кодекс преследует незаконное разглашение информации о разоблачителе. Армения запустила широкомасштабную кампанию по повышению осведомленности о новых правилах и стимулированию сообщений о нарушениях. Согласно недавнему опросу, проведенному Министерством юстиции, 86% респондентов были свидетелями коррупции, и только 4% из них приняли меры для ее разоблачения, 96,5% респондентов не рекомендовали бы своим

родственникам заниматься разоблачениями, потому что это было бы либо бессмысленно, либо они боялись, что широкая публика не поймет этого, но 94,5% рассмотрят вопрос об участии в разоблачениях, если будет обеспечена анонимность.⁹⁴

Вставка 9. Закон об информаторах в Латвии

Сейм (парламент Латвии) в октябре 2018 года принял Закон об информаторстве (на английском: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/302465-whistleblowing-law>), который вступил в силу 1-го мая 2019 года. Закон дал определения информаторам и информаторству, обеспечил основу для установления каналов передачи информации и установил гарантии защиты информаторов и их родственников.

Закон предусматривает три основных канала информирования о нарушениях. Во-первых, все государственные субъекты, а также юридические лица частного сектора, в которых работает более 50 человек, должны создать внутреннюю систему информирования о нарушениях. Во-вторых, сообщение заявителя может быть передан в компетентный государственный орган. В-третьих, оно может быть отправлено при посредничестве контактного пункта или ассоциации информаторов. Более того, при соблюдении условий, предусмотренных в законе, можно раскрывать нарушения, опубликовав соответствующую информацию.

Закон устанавливает основные гарантии защиты информаторов, в том числе защиту личности, консультации по защите, временную защиту (временное освобождение), освобождение от юридической ответственности, надлежащую компенсацию и государственную юридическую помощь.

Цель Закона об информаторстве состоит в том, чтобы способствовать распространению информации о нарушениях и обеспечить надлежащую защиту информаторов в Латвии. Информаторство подразумевает, что нужно проявлять инициативу, чтобы добросовестно и на разумных основаниях сообщать о возможных нарушениях закона, профессиональных и этических норм, включая коррупцию.

Закон об информаторстве определил Государственную канцелярию в качестве контактного пункта для информаторов. В ее обязанности входит предоставление информации об информаторстве и методологическая поддержка, в том числе составление ежегодных отчетов и руководящих документов, повышение осведомленности, поддержка и консультации для заявителей, передача полученных сообщений от информаторов компетентным органам.

В течение мая 2019 года, в первый месяц действия закона, 47 сообщений были получены, и из них 14 были признаны информацией о правонарушениях. Государственная канцелярия создала интернет-портал по информированию о нарушениях <https://www.trauksmescelejs.lv>, который включает в себя список из примерно 160 государственных органов с указанием контактных лиц, кому могут быть поданы сообщения о нарушениях (список регулярно обновляется). В течение апреля - сентября 2019 года в Латвии была проведена просветительская кампания «Слушай. Увидь. Говори» (Redzi. Dzirdi. Runā).



Источник: информация предоставлена Инесе Кушке (Inese Kuške), Государственная канцелярия Латвийской Республики.

В **Азербайджане** в Закон о борьбе с коррупцией в 2016 году были внесены поправки, включающие положения о защите осведомителей.

Грузия была одной из первых стран в регионе, которая ввела законодательство о разоблачениях. Законодательство было еще более усилено в ходе четвертого раунда мониторинга. Определение информатора было расширено, и теперь оно включает не только «действующее или бывшее государственное должностное лицо», но и «любое лицо». Каналы сообщений включали подразделения внутреннего контроля, следователей и прокуроров, Народного защитника, средства массовой информации, гражданское общество и веб-сайт, администрируемый Бюро государственной службы (БГС) (<https://mkhileba.gov.ge>). Информатор теперь может информировать гражданское общество или средства массовой информации о своем деле непосредственно после того, как сообщение было подано в государственный орган, и не ждать в течение двух месяцев, как в прошлом. БГС разработало онлайн-инструмент, так называемую «красную кнопку», который предоставил возможность сообщать о нарушениях анонимно. Защита, предоставляемая информатору, должна контролироваться общей инспекцией, которая подотчетна главе соответствующего государственного учреждения, и включает в себя запрет на запугивание, притеснение, принуждение, унижение, моральный или материальный ущерб, применение насилия или угрозу насилия, дискриминационное или любое другое незаконное действие против информатора или его/ее близкого родственника. Кроме того, информатор не может подвергаться административным процедурам, гражданским искам, судебному преследованию и ответным мерам или нести ответственность за обстоятельства, связанные с фактами информирования о нарушениях. БГС повысило осведомленность среди государственных служащих и провело их обучение о правилах защиты информаторов и их правах, а также подготовило руководство «Защита информаторов». Тем не менее, активность в этой области оставалась низкой, а эффективность каналов передачи информации не была проанализирована. В декабре 2018 года БГС при поддержке Агентства по международному развитию США (USAID) инициировало программу обработки данных и аудита каналов передачи информации с целью выработки рекомендаций по дальнейшему улучшению существующих каналов.⁹⁵

В **Казахстане** не было специального законодательства о защите информаторов, однако Закон «О борьбе с коррупцией» требовал, чтобы «лицо, обладающее информацией о коррупционном правонарушении, сообщало об этом руководству организации, в которой он работает или в уполномоченный орган по борьбе с коррупцией». Лица, сообщающие такую информацию и иным образом способствующие борьбе с коррупцией, должны быть защищены; однако меры защиты ограничивались теми, которые применяются к защите свидетелей и лиц, сотрудничающих с уголовным правосудием. Национальное антикоррупционное бюро ведет реестр сообщений о коррупции, но оно не отличает сообщения от информаторов от других сообщений и жалоб. Каналы передачи информации в Национальное антикоррупционное бюро включают веб-сайт⁹⁶, колл-центр, сообщения по почте или личные сообщения. Кроме того, в целях поощрения информаторы могут получить финансовое вознаграждение⁹⁷. Вознаграждение варьируется в зависимости от значимости предоставленной информации и характера дела, которое она инициировала. Нефинансовые вознаграждения могут также предоставляться в форме свидетельств о поощрении. В течение 2014-2016 годов 345 человек, которые сообщили о коррупции, были вознаграждены на общую сумму около 911 миллионов казахских тенге (около 2 миллионов евро). В отчете о мониторинге СПД, однако, критиковался тот факт, что в Кодексе об административных правонарушениях Казахстана была установлена административная ответственность за предоставление ложной информации с существенными санкциями в виде штрафов, которые могли препятствовать сообщению о коррупции, учитывая то, что факты, сопутствующие случаям коррупции, часто трудно доказать. Изменения, внесенные в декабре 2017 года, снизили штрафы, однако они оставались достаточно значительными и могли продолжать препятствовать информированию о коррупции⁹⁸.

В **Кыргызстане** законопроект «О защите лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях» был принят Верховным Советом в 2016 году, но на него наложил вето президент. Пересмотренная редакция закона была принята в январе 2019 года.⁹⁹ Закон устанавливал, что информация о осведомителях должна быть конфиденциальной, но не предусматривал ответственного органа для оценки сообщений и обеспечения защиты. Кроме того, закон также предусматривал предоставление финансовых стимулов для лиц, сообщающих о нарушениях, и определял, что они должны быть вознаграждены за счет средств, возвращенных и причитающихся правоохранительным органам, но такое вознаграждение не может превышать 1 миллион сомов (около 13 000 евро). Министерство внутренних дел должно проводить обучение по этому предмету. Каждый государственный орган должен вести учет сообщений о коррупции.¹⁰⁰

Система защиты осведомителей не была внедрена в **Монголии** во время четвертого раунда мониторинга, хотя сообщения о коррупции оставались обязательными. Соответствующий законопроект находится на рассмотрении в парламенте. Как и в прошлом, граждане могли сообщать о коррупции в Независимое агентство по борьбе с коррупцией (НАБК) по прямой телефонной линии, по почте, лично и по электронной почте; прямые телефонные линии наиболее часто использовались, поскольку они предполагали анонимность. Однако осведомленность об этих каналах передачи сообщений снижалась, о чем свидетельствует опрос о восприятии и знаниях о коррупции Фонда Азии SPEAK,¹⁰¹ проведенный в 2018 году, который показал, что осведомленность респондентов о телефонной горячей линии снизилась с 47,8% в 2010 году до 18,5% в 2018 году. Были признаки того, что правовая реформа в этой области возможна, так как президент Монголии в 2018-2019 годах призывал защитить свидетелей и информаторов о коррупции. Антикоррупционная стратегия предусматривала создание правовой основы для защиты информаторов и журналистов. Этот порядок должен предусматривать эффективную защиту информаторов, включать процедуры представления, рассмотрения и контроля за сообщениями, а также обеспечивать защиту и стимулы для создания среды, которая поощряет информирование о коррупции.¹⁰²

В **Таджикистане** нет защиты информаторов. Агентство гражданской службы подготовило поправки к Закону о государственной службе, согласно которым государственные должностные лица должны сообщать о коррупции в своих учреждениях в соответствующие правоохранительные органы и принимать меры по защите государственных должностных лиц от насилия или угроз. Поправки были переданы в Администрацию президента в 2016 году, где они с тех пор находились на рассмотрении.¹⁰³

Правовая основа для отчетности о коррупции и защиты информаторов в **Украине** была предусмотрена в Законе о предотвращении коррупции (ЗПК). Национальное агентство по предупреждению коррупции (НАПК) является органом, ответственным за повышение осведомленности и пропаганду передачи информации о нарушениях, получение и обработку сообщений о нарушениях, а также за обеспечение защиты лиц, сообщающих информацию, в тех случаях, когда оно может участвовать в административных или гражданских разбирательствах в качестве представителя информаторов. НАПК представила специальную телефонную линию и электронную форму уведомления на своем веб-сайте, включая возможность анонимных сообщений. НАПК провела соответствующие тренинги для своих сотрудников. В 2016-2017 годах НАПК получила 860 отчетов о коррупционных правонарушениях, из них 292 были анонимными. Из этих сообщений 316 были признаны необоснованными, 106 отчетов были проверены, но информация была признана неточной. В национальную полицию было отправлено 195 сообщений, на основании 35 сообщений было составлено 70 протоколов об административных правонарушениях, поданных в суды, и в итоге 34 000 гривен (около 1300 евро) было выплачено нарушителями в качестве штрафов. Число сообщений, полученных в 2018 году, составило 1392. Неправительственные организации поддержали мероприятия по защите информаторов, но сочли работу и полномочия НАПК по защите информаторов недостаточными. Кроме того, репутация

НАПК была омрачена информатором, который заявил о политическом влиянии в процессе проверки деклараций активов. Неправительственные организации выступали за усиление законодательной защиты лиц, сообщающих о нарушениях, поскольку они сочли существующие положения декларативными, в которых отсутствуют подробные и применимые процессуальные нормы.¹⁰⁴

Вставка 10. Директива ЕС от 17 апреля 2019 г. О защите лиц, сообщающих о нарушениях законодательства Евросоюза

Директива Европейского Союза о защите лиц, сообщающей о нарушениях законодательства Союза, принятой 17 апреля 2019 года, ввела общие минимальные стандарты для членов Союза в отношении защиты информаторов, с обязательством создания механизмов передачи сообщений и обеспечения защиты осведомителей от преследования. У государств есть два года, чтобы привести национальное законодательство в соответствие с этой директивой.

В Директиве приводится перечень существенных возможностей для раскрытия информации в широком диапазоне областей политики Союза, в том числе в отношении коррупционных правонарушений. Директива охватывает широкий круг занятых: сотрудников, работников по контракту, фрилансеров, поставщиков, пайщиков, бывших сотрудников и тех, кто участвует в процессе найма, оплачиваемых или неоплачиваемых стажеров, добровольцев - как в частном, так и в государственном секторах. Она также расширяет сферу охвата третьих лиц, таких как коллеги или родственники информаторов, которые могут подвергнуться преследованиям, юридические лица, связанные с информаторами, и посредники.

Действия, которые подпадают под защиту, - это те, в которых лицо, сообщающее информацию, имело разумные основания полагать, что его сообщение было правдивым и подпадает под действие Директивы. Эта информация может быть передана тремя способами: либо внутренне, либо внешне - компетентному органу или общественности. Внутренние сообщения должны поощряться; тем не менее, внешние сообщения могут быть сделаны, если они считаются более эффективными или если информация представляет неизбежную или явную опасность. Все государственные юридические лица, как находящиеся в собственности, так и контролируемые государством, муниципалитеты с населением более 10 000 человек, а также компании частного сектора с 50 и более сотрудниками, должны создавать внутренние каналы для сообщений и тщательно следить за всеми полученными сигналами.

Директива предусматривает обязательное соблюдение конфиденциальности для лиц, сообщающих информацию; однако это не требует от государств создания анонимных механизмов передачи информации. Кроме того, она устанавливает исчерпывающий перечень прямых и косвенных актов репрессий, от которых должен быть защищен информатор путем введения уголовных санкций в случаях раскрытия личности, мести или вмешательства, а также предоставляет гражданско-правовые средства защиты, в которых бремя доказывания лежит не на информаторах. Кроме того, она не предусматривает гражданской ответственности за сообщения, которые подпадают под положения Директивы. Тем не менее, она также требует от государств предусмотреть соразмерные и сдерживающие санкции в случаях, когда сообщение осуществляется злонамеренно.

Источник: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_EN.html.

В ноябре 2019 года парламент Украины принял предложенные Президентом всеобъемлющие поправки, направленные на усиление защиты информаторов о коррупции. Новые положения вступили в силу 1 января 2020 года. Поправки, в частности, предлагают выплачивать информаторам 10% денег, полученных в результате заявленного коррупционного преступления

или ущерба, нанесенного государству таким преступлением (но не более, чем сумму, эквивалентную около 450 000 евро). Поправки в Закон о предупреждении коррупции вносят изменения в термины, определяющие правовой статус информаторов, их права и гарантии их защиты; обеспечение условий для раскрытия информации о коррупции; регулирование порядка раскрытия информатором информации о коррупции; освобождение заявителя от юридической ответственности за раскрытие информации о коррупции или преступлениях, связанных с коррупцией. НАПК наделен дополнительными полномочиями для обеспечения защиты информаторов, а также для проверки информации, полученной от заявителей.

В соответствии с Законом «О противодействии коррупции»¹⁰⁵ в Узбекистане должностные лица обязаны уведомлять своих руководителей или правоохранительные органы обо всех случаях обращения к ним со стороны какого-либо лица с целью побудить их к совершению коррупционных правонарушений и о любых случаях таких правонарушений, совершенных другими государственными чиновниками. Невыполнение этого требования влечет за собой ответственность. Закон также содержит положения о защите лиц, сообщающих о коррупционных преступлениях. Преследование лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, наказуемо. В отсутствие каких-либо обобщенных статистических данных было невозможно сделать вывод о том, действительно ли эти нормы применялись на практике.¹⁰⁶

Таблица 16. Защита информаторов в странах АКС

| Страна | Отдельный закон (дата), часть другого закона | Ответственный орган | Канал(ы) передачи сообщений, возможность анонимности, поощрения |
|----------------------|--|--|--|
| Албания | Закон об информаторстве и защите информаторов, No. 60/2016 от 2016 г. | Высшая инспекция декларирования и аудита активов и конфликта интересов | Внутренний: Подразделения по информаторству Внешний: Высшая инспекция декларирования и аудита |
| Армения | Закон Республики Армения "О системе информаторства" No. HO-97-N от 2017 г. Специализированный закон принят в 2017 г. | Нет центрального органа | Внутренний: Руководитель Внешний: Прокуратура Разрешено анонимное донесение |
| Azerbaijan | Часть законопроекта о предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных служащих | - | |
| Босния и Герцеговина | Закон о защите осведомителей в учреждениях, 2013 г. | Агентство по предотвращению коррупции и координации (АРИК) | Внутренний: Руководитель, Внутреннее подразделение Внешний: АРИК |
| Болгария | Часть закона о противодействии коррупции и конфискации незаконных активов 2018 г. | Нет специального органа | Внутренний: Внутренние блоки управления Внешние: следователи и прокуроры, САСИАФ Общественность: СМИ, гражданское общество |
| Хорватия | Закон о защите лиц, сообщающих о нарушениях, 2019 г. | Омбудсмен | Внутренний: руководитель, внутреннее подразделение Внешний: Омбудсмен Публичное разглашение |
| Эстония | Антикоррупционный закон, 2014 г. Закон о государственной службе, 2012 г. | Комиссия по разрешению конфликтов интересов | Внутренний: руководитель Внешний: Комиссия по разрешению конфликтов интересов |
| Грузия | Специализированный закон 2015 года, Закон о конфликте интересов и коррупции в государственных учреждениях, № 4358, 2015 г. | Бюро государственной службы | Внутренние: подразделения внутреннего контроля, следователи и прокуроры, Внешний: Народный защитник, Общественность: СМИ, гражданское общество |

| Страна | Отдельный закон (дата), часть другого закона | Ответственный орган | Канал(ы) передачи сообщений, возможность анонимности, поощрения |
|--------------------|---|---|---|
| Казахстан | Закон о борьбе с коррупцией № 410-IV ЗПК, 2015 г. | Национальное бюро по борьбе с коррупцией | Анонимные сообщения разрешены Внутренний: Работодатель Внешний: АКСВ Финансовое стимулирование Нефинансовое стимулирование |
| Косово | Закон № 06 / L-085 о защите информаторов | Антикоррупционное агентство / государственный сектор и инспекция труда / частный сектор | Внутренний информатор Внешнее информирование о нарушениях / Процедура внешнего информирования о нарушениях в государственном секторе начинается с представления информации в Антикоррупционное агентство. Внешние сообщения о нарушениях в частном секторе / Что касается сообщений о нарушениях в частном секторе, регуляторы в соответствии с областями ответственность, будут применять mutatis mutandis в порядке, предусмотренном для внутреннего информирования |
| Кыргызстан | Закон о защите лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях, 2019 г. | Нет специального органа | Внутренний |
| Латвия | Закон о защите информаторов, 2018 г. | Государственная канцелярия | Финансовое стимулирование |
| Литва | Закон о защите осведомителей 2017 г. | Прокуратура | Внутренний |
| Монголия | Нет специального закона | - | Внешние: Государственная канцелярия, Ассоциации |
| Молдавия | Закон об осведомителях по неподкупности № 122 от 12.07.2018 | Национальный антикоррупционный центр Народный адвокат (омбудсмен) | Внутренний (работодателю) Внешний (Национальный антикоррупционный центр) Общественный Лицо, раскрывающее незаконные действия, должно идентифицировать себя |
| Черногория | Закон о предупреждении коррупции № 53 , 2014 г. | Агентство по предотвращению коррупции | Внешний: Агентство по предотвращению коррупции |
| Северная Македония | Закон о защите информаторов 2015 г. с поправками 2018 г. | Государственная комиссия по предупреждению коррупции | Внутренний: руководитель, внутреннее подразделение по информированию |
| Румыния | Закон о защите сотрудников государственных органов, государственных учреждений и других учреждений, сообщающих о нарушениях, № 571, 2004 г. | | Внутренний: непосредственный начальник, руководитель государственного органа, дисциплинарные комитеты при органах власти, юридические лица, комиссии по этике, парламентские комиссии, ассоциации и профсоюзы, ОГО Публичное разглашение |
| Сербия | Закон о защите информаторов № 128/2014 от ноября 2014 г. | | Внутренний: руководитель Внешний Публичное разглашение Анонимные сообщения разрешены |
| Таджикистан | Нет закона | - | - |

| Страна | Отдельный закон (дата), часть другого закона | Ответственный орган | Канал(ы) передачи сообщений, возможность анонимности, поощрения |
|------------|--|---|---|
| Украина | Часть Закона о предупреждении коррупции от 2014 года, положения о защите осведомителей пересмотрены в ноябре 2019 года (вступили в силу в январе 2020 года) | Нац агентство по предотвращению коррупции | Внешний: НАПК Анонимные сообщения разрешены |
| Узбекистан | Положение Закона о борьбе с коррупцией, LRU-419 от 2017 года Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы профилактики правонарушений и борьбы с преступностью» № ПП-2833 от 2017 года. | Нет | Нет |

Источник: Отчеты по мониторингу СПД; исследование секретариата ОЭСР/АКС, комментарии стран.

Четвертый раунд мониторинга показал, что страны СПД продолжают принимать специальное законодательство для защиты информаторов, а некоторые усиливают первоначально принятые правовые положения путем дополнительных изменений. Применение этого законодательства также началось. Несмотря на это, правовая база во многих странах содержит существенные лазейки из-за отсутствия отдельного и специализированного документа по защите информаторов, который был бы достаточно всеобъемлющим для обеспечения ясности и эффективных гарантий. Важно четко определить сферу защиты, процедуры и ответственные органы для каналов передачи сообщений, предусмотреть эффективную защиту и обеспечить механизмы правоприменения, повысить осведомленность и обеспечить сбор данных и мониторинг усилий по внедрению этого законодательства.

См. рекомендации в конце этой главы.

Конфликт интересов и другие антикоррупционные ограничения

Предотвращение и регулирование конфликта интересов является ключом к обеспечению добропорядочности на государственной службе. При неправильном подходе конфликт интересов может привести к коррупции и подорвать доверие общественности к правительству. Неразрешенный конфликт интересов может привести к таким нарушениям, как кумовство, злоупотребление властью, неисполнение обязанностей, незаконное обогащение, взяточничество или другие серьезные преступления. Международные стандарты, применимые к региону АКС (КООНПК,¹⁰⁷ рекомендация Совета Европы¹⁰⁸), обязывают государства разрабатывать меры по раскрытию и разрешению конфликта интересов.

Обширная работа ОЭСР по этой теме дает полезное руководство не только государствам-членам, но и во всем мире. Руководящие принципы ОЭСР по урегулированию конфликта интересов на государственной службе определяют набор основных принципов и стандартов для разработки и реализации политики в отношении конфликта интересов. К ним относятся определения фактического, явного и потенциального конфликта интересов¹⁰⁹ и руководство по декларированию, управлению и разрешению конфликта, а также по надзору и обеспечению соблюдения закона, организации обучения, консультированию и повышению осведомленности, которые могут помочь в разработке и реализации политики в этой области. Другие средства, такие как инструментарий и отчеты о реализации, предоставляют примеры передового опыта и инструментов для политиков и руководителей в государственном секторе.¹¹⁰

Конфликт интересов (КИ) означает конфликт между публичными обязанностями и частными интересами государственного служащего, который может ненадлежащим образом повлиять на выполнение им служебных обязанностей. Такие частные интересы могут включать: «финансовые и экономические интересы, долги и активы, связи с коммерческими и некоммерческими

организациями, связи с политическими, профсоюзными или профессиональными организациями, а также другие личные интересы, обязательства и отношения (такие как обязательства перед профессиональными, общественными, этническими, семейными или религиозными группами в личном или профессиональном качестве, или отношения с людьми, живущими в одном домохозяйстве)».¹¹¹

Современная политика КИ должна обеспечивать баланс между необходимостью регулирования и организационной гибкостью. Хотя правила должны быть изложены в виде конкретных запретов, таких как ограничения и несовместимости, представляется невозможным или же нежелательным охватывать все возможные ситуации конфликта интересов и запрещать их. Скорее, общественные организации должны стремиться к функциональному механизму выявления и урегулирования конфликта интересов по мере их возникновения, как часть политики по профилактике и образованию, направленной на развитие культуры добропорядочности на государственной службе. В то же время, определенные ситуации КИ должны регулироваться и даже запрещаться, когда на то есть основания, а не регулироваться от случая к случаю (например, несовместимость некоторых видов деятельности со служебными обязанностями, правила в отношении подарков, ограничения после приема на работу).

Четвертый раунд мониторинга СПД был посвящен разработке нормативно-правовой базы и изучению правоприменительной практики. Страны, подлежащие мониторингу, достигли явного прогресса в этой области, в частности благодаря процессу СПД. Страны СПД приняли законодательство, регулирующее конфликт интересов и институциональную структуру, разработали инструменты для повышения осведомленности, обучили работников государственного сектора и предоставляли методологическое руководство и консультации (**Украина, Монголия, Армения, Узбекистан**), а некоторые страны продемонстрировали усилия по обеспечению правоприменения (Украина, Монголия, Армения). Несмотря на этот прогресс, конфликт интересов остается проблемой во всех странах СПД, и имеющиеся инструменты не используются на практике полностью и эффективно. Правоприменение, особенно в отношении высокопоставленных чиновников, является редким, непоследовательным и часто рассматривается как предвзятое. Приведенный ниже анализ более детально рассматривает правовую базу, институты и правоприменение в области конфликта интересов в странах СПД и регионе АКС в целом.

Законодательство

Всеобъемлющая правовая база в отношении конфликта интересов должна включать ограничения, применимые до, после и во время государственной службы, такие как ограничения на подарки, дополнительную работу и внешнюю деятельность, владение акциями в частных компаниях, на другую работу в период «должностного карантина» или использование информации, полученной на государственной службе. Законы должны также содержать четкие определения того, что может представлять собой особая ситуация конфликта интересов, будь то фактическая, явная или потенциальная, и давать рекомендации по ее разрешению.¹¹² Это включает в себя четкие шаги по информированию о конфликте интересов, воздержанию от принятия решений в ситуации КИ и урегулированию КИ. При назначении и во время работы должно быть обязательное раскрытие информации (подробности раскрытия активов и участие в капитале приведены ниже). Помимо общих правил, области риска, такие как государственные закупки, заслуживают специальных положений по устранению конкретных рисков КИ.

Что касается сферы применения, даже когда правила применяются ко всем государственным служащим, что является довольно распространенным подходом, усилия по надзору, повышению осведомленности и правоприменению должны быть сосредоточены на подразделениях высшего уровня, деятельности политических чиновников и областях риска коррупции. Некоторые страны

рассмотрели также вопрос об установлении правил для сотрудников, выполняющих государственные задачи, но не занятых на государственной службе, и государственных должностных лиц, работающих в советах или комитетах органов власти, государственных учреждений и государственных предприятий.¹¹³

Вставка 11. Руководящие принципы ОЭСР по разрешению конфликта интересов

Руководящие принципы ОЭСР касаются следующих вариантов разрешения КИ:

- Продажа или ликвидация долей в капитале государственным должностным лицом.
- Отстранение государственного должностного лица от участия в процессе принятия решений, на который влияет конфликт интересов.
- Ограничение доступа соответствующего государственного должностного лица к определенной информации.
- Переориентирование государственного должностного лица на выполнение функций, не связанных с конфликтом интересов.
- Перераспределение обязанностей и ответственности государственного должностного лица.
- Передачу конфликтующего интереса лицу на основе «слепого доверия».
- Лишение государственного должностного лица функции, конфликтующей с его/ее частными интересами и/или
- Отстранение должностного лица от должности

Источник: ОЭСР (2003), Рекомендация Совета по урегулированию конфликта интересов на государственной службе, <http://www.oecd.org/gov/ethics/2957360.pdf>.

Наконец, должны быть установлены пропорциональные и эффективные санкции за нарушение правил КИ. В то время как дисциплинарная и административная ответственность является наиболее распространенной, в некоторых странах (Австрия, Латвия, Польша, Великобритания, Италия, Ирландия, Франция, Словакия) предусмотрена уголовная ответственность за правонарушения, такие как не разрешение конфликта интересов или принятие запрещенного подарка, нарушение правила раскрытия информации, ложного декларирования участия в капитале или нарушения правил о трудоустройстве после госслужбы для получения денежного вознаграждения.¹¹⁴ Признание недействительными решений или договоров, заключенных в рамках конфликта интересов, также является обычным юридическим действием. Исследование ОЭСР по регулированию конфликтами интересов в исполнительной власти (2014, см. ниже) выявило разнообразие типов санкций, применяемых в странах ОЭСР за нарушения, связанные с конфликтом интересов.

Хотя конфликт интересов не является проступком сам по себе, если он не разрешен, он может привести к коррупции и связанным преступлениям, подлежащим уголовной ответственности. Несколько стран решили квалифицировать действия, совершаемые в ситуации конфликта интересов, как отдельное уголовное преступление под названием «конфликт интересов». Например, во **Франции** «незаконное получение преимущества» является уголовным преступлением, так же, как и «пантуфляж» - переход бывшего правительственного чиновника в частный сектор.¹¹⁵ **Румыния** имела в Уголовном кодексе положение о конфликте интересов, которое в 2017 году было заменено правонарушением под названием «использование должностных обязанностей в пользу какого-либо лица». В случае, если страна принимает решение о криминализации КИ, элементы преступления не должны совпадать с другими связанными преступлениями, такими как злоупотребление властью, превышение официальных полномочий,

торговлю влиянием или иного, для обеспечения правовой определенности (подробности о преступлениях, связанных с коррупцией, см. в соответствующей главе настоящего отчета).

Рисунок 10. Санкции за нарушение правил конфликта интересов в странах ОЭСР



Примечание: Рис. выше охватывает должностных лиц исполнительных органов. Цифры в процентах. Источник: ОЭСР (2014), Обследование по урегулированию конфликтов интересов в исполнительной власти.

Во всех странах СПД действуют правила о конфликте интересов в соответствии международным стандартам. Исключением является Азербайджан, где эти правила все еще находятся на рассмотрении.

Регулирование конфликта интересов в **Армении** предусмотрено Законом о государственной службе и Законом о Комиссии по предупреждению коррупции. Со времени последнего итогового доклада Армения существенно реформировала эти правила. Она распространила применение правил на всех государственных служащих, расширила определение причастных лиц, ввела понятие и процедуры для управления потенциальным конфликтом интересов, а также дисциплинарные санкции за нарушения соответствующих правил. Законодательство также отдельно регулирует конфликт интересов в областях высокого риска, таких как государственные закупки.¹¹⁶

В Законе о правилах этического поведения государственных служащих **Азербайджана** есть статья о предотвращении конфликта интересов, однако она не соответствует международным стандартам, и механизм правоприменения отсутствует. Законопроект о предотвращении конфликта интересов находился на рассмотрении в течение нескольких лет и по-прежнему остается в повестке дня согласно различным программным документам. Аналогичным образом, не было никаких правил для политических чиновников, в том числе депутатов.¹¹⁷

В **Грузии** Закон о конфликте интересов и коррупции на государственной службе предусматривал определение и правила урегулирования конфликта интересов и других ограничений. Применение этих правил было расширено и теперь включает всех государственных служащих; однако работники по трудовым договорам и большинство работников юридических лиц публичного права не были охвачены этими правилами.¹¹⁸

Новый Закон о противодействии коррупции и Закон о государственной службе **Казахстана** расширили положения о предотвращении и регулировании конфликта интересов. Однако их нормы

не полностью соответствовали международным стандартам, и ответственность за их нарушения неэффективна.¹¹⁹

Кыргызстан принял новый Закон о конфликте интересов. Законом установлен ряд запретов, в том числе ограничения на осуществление функций надзора, контроля и заключения договоров, принятия подарков и пожертвований, а также осуществления представительских функций, в том числе на частных коммерческих предприятиях. Однако закон не охватывал видимый конфликт интересов и не имел механизма реализации.¹²⁰

Закон **Монголии** о регулировании общественных и частных интересов и предотвращении конфликта интересов на государственной службе определил существенные положения регулирования. Тем не менее, процессуальные нормы и санкции отсутствовали. Недавно в закон были внесены поправки, позволяющие назначать чиновников на государственные должности в ситуациях конфликта интересов, что является негативным явлением.¹²¹

Таджикистан пересмотрел понятие конфликта интересов в Законе о борьбе с коррупцией и Законе о государственной службе, однако это определение по-прежнему несовместимо с международными стандартами. Были введены новые ограничения, связанные с членством в наблюдательных советах, руководящих органах коммерческих организаций и открытием банковских счетов за рубежом.¹²²

Узбекистан ввел положения о предотвращении конфликта интересов в Закон о противодействии коррупции, однако для их практического применения необходимо принятие дополнительных норм. Ответственность ограничивалась дисциплинарными санкциями, а типовая процедура разрешения конфликта интересов на государственной службе не была утверждена. Законопроект о государственной службе Узбекистана имеет ряд новых ограничений, в том числе в отношении права занимать должности под непосредственным подчинением родственника, заниматься оплачиваемой деятельностью, помимо преподавательской, исследовательской или творческой, в отношении членства в политических партиях, в правлении коммерческих организаций, владения акциями или долями в организации под контролем государственного органа, в котором работает государственный служащий, и т. д.¹²³

Среди стран СПД **Украина** выделяется своей правовой и институциональной базой в отношении конфликта интересов, а также своей практикой, которая получила дальнейшее развитие со времени предыдущего раунда мониторинга. Последовательное и беспристрастное соблюдение правил, похоже, остается главной проблемой. Следующая вставка освещает основные аспекты украинского законодательства и практики по данному вопросу.

Вставка 12. Регулирование конфликта интересов в Украине

Закон о предупреждении коррупции в Украине (принят в апреле 2015 года) ввел положения о предотвращении, урегулировании и разрешении конфликта интересов. Это относится ко всем профессиональным и политическим должностным лицам. Виды ситуативного разрешения КИ включают отстранение от принятия решений, отстранение от выполнения обязанностей, ограничение доступа к определенной информации, принятие решений под внешним надзором, переназначение на другую должность или увольнение. За нарушения предусмотрены административные санкции.

Национальное агентство по предупреждению коррупции (НАПК), помимо прочих функций, отвечает за мониторинг и обеспечение соблюдения правил в области конфликта интересов, а также за руководство, консультации, обучение и повышение осведомленности. НАПК может направить юридически обязывающее уведомление руководителям учреждений, требуя от них: устранить нарушения; провести внутреннее расследование; принять дисциплинарные меры. Оно также может

инициировать административную ответственность за нарушения. В 2017 году было выпущено 159 административных протоколов. НАПК выпустило методическое руководство для центрального и местного правительства, провело информационные кампании и тренинги. Акция "Конфликт интересов: нужно знать!" была проведена в сотрудничестве с ПРООН. Также планируется ввести электронную систему управления делами в области конфликта интересов.

В 2018 году количество протоколов достигло 497. В целом за эти два года НАПК выпустило административные протоколы против 11 парламентариев, 4 судей, 4 прокуроров и более 80 депутатов местных советов. Тем не менее, как сообщалось представителями гражданского общества, НАПК при осуществлении своих правоприменительных полномочий в отношении высокопоставленных должностных лиц считается менее активным и иногда предвзятым.

Источник: Закон Украины о предупреждении коррупции; ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 58-59; ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Украиной, с. 43-47, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf.

Подарки

Международные стандарты предусматривают ограничения на получение подарков государственными служащими. Статья 18 Рекомендации №R(2000) 10 Комитета министров государств-членов Совета Европы о кодексах поведения государственных должностных лиц предусматривает, что государственные должностные лица не должны требовать или принимать подарки, услуги, гостеприимство или другие льготы, которые могут привести к сомнениям в их беспристрастности. Обычное гостеприимство или незначительные подарки не подпадают под эту норму. В статье 19 далее содержится руководство о том, что должен делать чиновник в случае, если ему предлагают подарок. Страны могут сами устанавливать критерии приемлемости подарков.¹²⁴

Мониторинг СПД не рассматривал правила, касающиеся подарков, поэтому положения доклада не являются исчерпывающими. Тем не менее, можно сделать вывод о том, что в большинстве стран СПД существуют правила в отношении подарков, которые обычно включают ограничения на прием подарков выше определенного порога, обязательство сообщать о подарках, обязательство регистрировать подарки и передавать неприемлемые подарки государству. Как показано ниже, обычной практикой является объявление подарков при декларации активов.

Ограничения по найму после завершения работы на госслужбе

Привлечение опытных специалистов в государственный сектор является важной задачей в регионе АКС, где нехватка квалифицированной рабочей силы является серьезной проблемой. В то же время мобильность между государственным и частным сектором может создавать риски для добропорядочности, которые требуют регулирования нормативными актами. Для регулирования так называемых «вращающихся дверей» (неконтролируемого перехода из государственного в частный сектор) международные стандарты предусматривают¹²⁵ периоды карантина после окончания государственной службы и запрещают разглашение информации, полученной при исполнении служебных обязанностей на государственной службе. Кроме того, в некоторых странах введены ограничения на найм в госсектор работников частного сектора, лоббистов или тех, кто заключает контракты с государственным сектором от имени компании (Австралия, Австрия, Франция, Израиль, Япония, Нидерланды и Новая Зеландия). Во время приема на работу во избежание потенциальных конфликтов интересов оцениваются предыдущие места работы сотрудника, а если такой сотрудник принят на госслужбу, конфликты интересов регулируются путем отказа от участия в принятии некоторых решений или ограничения доступа к определенной информации.

В большинстве стран СПД введены ограничения на занятость после работы в госсекторе, однако данные о их применении ограничены. Это может быть связано с отсутствием санкций и механизмов правоприменения.

В **Армении** были пересмотрены положения об ограничениях в сфере занятости. Закон о государственной службе предусматривает дисциплинарную ответственность за нарушения. Однако эти правила не распространяются на политические позиции. В **Азербайджане** ограничения по окончании трудовой деятельности предусмотрены в Законе о правилах этического поведения государственных служащих. **Грузия** недавно внесла поправки в положение об ограничениях на работу, чтобы запретить разглашение секретов и конфиденциальной информации. В **Украине** предусмотрены ограничения по окончании трудовой деятельности, такие как периоды карантина для работы в частном секторе или представления интересов соответствующих учреждений, а также запрет на раскрытие или использование в своих интересах информации, получаемой на государственной службе. Нарушение этих правил может привести к признанию недействительными соответствующих контрактов или сделок на основании административного разбирательства, инициированного НАПК. В **Монголии** были редкие случаи применения ограничений после работы в госсекторе: один человек был оштрафован на 720 000 тугриков (240 евро) за нарушение таких ограничений. Сообщалось о двух других нарушениях ограничений после работы в госсекторе, но меры по ним не были приняты в связи с истечением срока давности.¹²⁶

Вставка 13. Регулирование приема на новую работу бывших министров и высокопоставленных должностных лиц в Великобритании

При приеме на новую оплачиваемую или неоплачиваемую работу в течение 2-х лет после ухода с госслужбы бывший чиновник должен обратиться за советом относительно возможности работы в новой должности. Консультативный комитет по деловым назначениям (АСОВА) рассматривает заявления самых высокопоставленных чиновников: министров; постоянных секретарей (и эквивалентных должностных лиц); генеральных директоров (и эквивалентных должностных лиц). Правила назначения государственных служащих на должности в Великобритании содержат ограничения на период после прекращения службы.

Заявления от всех других уровней королевских служащих обрабатываются их департаментами в соответствии с руководящими принципами Кабинета министров для департаментов и их собственными внутренними процессами.

Лица могут подать предварительную заявку, при условии, что сможет предоставить достаточно информации о должности, которую оно надеется занять. Человек может получить неофициальную консультацию от АСОВА, если он рассматривает потенциальные области занятости. Окончательные официальные рекомендации АСОВА публикуются на веб-сайте.

Цель системы состоит в том, чтобы: избежать каких-либо подозрений, что назначение может быть вознаграждением за прошлые услуги; избежать риска того, что работодатель может получить неправомерное преимущество, назначив бывшего чиновника, который владеет информацией о конкурентах или о предстоящей государственной политике; избежать риска того, что бывший чиновник или министр неправомерно воспользуются привилегированным доступом к контактам в правительстве.

Источник: www.gov.uk/government/organisations/advisory-committee-on-business-appointments.

Вставка 14. Ограничения занятости после работы в госсекторе Литвы

Занятость: карантин в течение одного года для трудоустройства (в качестве руководителя/заместителя руководителя предприятия или предприятия, подконтрольного ему; члена правления или совета; других должностей, непосредственно связанных с принятием решений в области управления предприятием, управления имуществом, финансового учета и контроля), ЕСЛИ в течение последнего года работы должностные лица были непосредственно связаны с надзором или контролем за деятельностью указанного предприятия или предприятия, подконтрольного ему, или если лицо принимало активное участие в подготовке, рассмотрении и принятии решений, благоприятных для этих компаний, с целью получать государственные заказы или получать финансовую помощь в рамках тендера или других процедур.

Контракты: запрет в течение одного года заключать контракты с учреждением или использовать индивидуальные привилегии, предоставляемые учреждением, в котором данное лицо занимало должность в течение последнего года. Относится к бывшему должностному лицу и предприятию, на котором он или его близкие лица владеют более 10% уставного капитала или материального вклада, или работают в органах управления или аудита.

Представительство: запрет в течение одного года представлять физических или юридических лиц в учреждении, в котором данное лицо занимало должность в течение последнего года. В течение одного года представлять физические или юридические лица в других государственных или муниципальных учреждениях по вопросам, касающимся его официальных обязанностей.

Источник: Закон Литовской Республики о регулировании общественных и частных интересов на государственной службе.

Институциональная база

Политика в отношении конфликта интересов должна контролироваться, осуществляться и координироваться централизованно.¹²⁷ Сбор и анализ соответствующих данных важен для политики и изменений, основанных на фактических данных, включая повышение осведомленности и обучение. Правоприменение должно быть последовательным и беспристрастным и именно так рассматриваться общественностью. Таким образом, расследование обвинений с высокой степенью прозрачности является ключом к укреплению общественного доверия и развитию культуры добросовестности. Особое внимание следует уделять высокопоставленным и политическим чиновникам, а также областям высокого риска. Помимо центральных органов, в отдельных учреждениях должны быть выделены специальные функции, лица или подразделения, отвечающие за обеспечение добросовестности и предоставление специальных рекомендаций, в том числе по вопросам конфликта интересов (КИ). Такие функции должны быть отделены от функций расследования и правоприменения¹²⁸, а координация должна обеспечиваться централизованно. Например, Канадская сеть органов и лиц, регулирующих КИ, предоставляет платформу для обмена опытом и наращивания усилий.¹²⁹

В регионе АКС надзор обычно осуществляется специализированными антикоррупционными учреждениями, органами по предотвращению коррупции или комиссиями по этике. Эти учреждения обычно отвечают за разработку политики КИ, мониторинг реализации, руководство, обучение и повышение осведомленности, а также за предоставление рекомендаций отдельным учреждениям по конкретным случаям. Функции принудительного исполнения включают разрешение КИ, когда конфликт не может быть урегулирован внутри организации, дисциплинарные, а иногда и административные санкции за нарушения. В ряде стран конфликт интересов парламентариев и судей регулируется отдельной институциональной структурой,

например, парламентскими комитетами и соответствующими подразделениями судебной администрации. В некоторых странах в каждом государственном учреждении есть контактные лица, которые осуществляют методологическую помощь для сотрудников и координацию с центральным органом. Дисциплинарные меры обычно инициируются подразделениями внутреннего контроля в рамках государственных органов или аналогичных функций.

В **Латвии** надзор за конфликтом интересов является обязанностью Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией. В **Литве** есть специальный орган - Главная официальная комиссия по этике. В **Эстонии** нет централизованного правоприменительного органа, и за правоприменение отвечают отдельные государственные органы. Эстония отдает приоритет профилактике, используя средства обучения и повышения осведомленности, чтобы способствовать добропорядочности, а не наказанию. В **Румынии** эти функции выполняются Национальным агентством по добропорядочности и его инспекторами. В Словении за эти вопросы отвечает Комиссия по предотвращению коррупции. Специализированные органы действуют в **Албании, Боснии и Герцеговине, Хорватии и Молдове**, в то время как в **Северной Македонии, Черногории и Сербии** функции, связанные с конфликтом интересов, выполняются правоохранительными органами.

В **Армении** планировалось, что будущая независимая Комиссия по предупреждению коррупции (КПК), которая заменит Комиссию по этике для высокопоставленных чиновников, будет иметь широкие полномочия в области конфликта интересов. КПК сможет издавать общие руководящие указания и разъяснения по конкретным вопросам, связанным с добропорядочностью, тогда как комиссии по этике в органах государственного сектора и комиссия по этике для государственной службы будут рассматривать дела и давать рекомендации по их решению. Каждое государственное учреждение также будет иметь должность «организатора добропорядочности» с конкретными обязанностями, связанными с этикой, правилами в области конфликта интересов и дисциплинарными мерами.¹³⁰

Правоприменительная функция в **Грузии** децентрализована, а ответственность за правоприменение возложена на подразделения внутреннего аудита в отраслевых министерствах и ведомствах (генеральные инспекции в некоторых органах). В **Монголии** за эти вопросы отвечает Правовой постоянный комитет парламента (в отношении членов парламента и сотрудников НАБК), Генеральный судебный совет (в отношении судей) и НАБК (для всех других государственных учреждений). Департамент исследований и инспекций НАБК предоставляет некоторые ситуативные указания и помощь государственным органам.

Обеспечение соблюдения правил в области конфликта интересов в странах СПД оставалось низким. Всеобъемлющие статистические данные о урегулировании конфликта интересов и правоприменения в этой области, которые могут использоваться для планирования и реализации соответствующей политики, обычно не ведутся. В **Азербайджане, Грузии, Кыргызстане и Узбекистане** такие дела вообще не рассматривались, несмотря на имевшиеся обвинения. В **Грузии** СМИ или НПО обнаружили многочисленные случаи конфликта интересов. Например, по данным НПО, несколько высокопоставленных чиновников перешли в частный сектор сразу после ухода из правительства, но ни одно из этих дел не было расследовано и никаких наказаний не последовало.¹³¹ В **Монголии** трое государственных служащих были наказаны снижением заработной платы вследствие несовместимости их деятельности со служебными обязанностями.¹³² В **Казахстане**, как сообщается, были первые случаи выявленных нарушений правил конфликта интересов, но данные по этому вопросу отсутствуют.¹³³ В **Таджикистане** было вынесено 36 решений о дисциплинарных санкциях, которые включали предупреждения, понижения в должности и увольнения.¹³⁴

В **Армении** были предприняты некоторые меры по обеспечению правоприменения: было установлено, что 91 компания имеет связи с высокопоставленными должностными лицами и их родственниками, и с этими компаниями заключено 709 договоров о государственных закупках,

14% из которых нарушают правила о конфликте интересов, но информация отсутствует относительно последующих действий или санкций.¹³⁵ **Украина** продемонстрировала правоприменительные усилия, в том числе в отношении депутатов парламента, депутатов местного уровня, судей и прокуроров. Тем не менее, Национальное агентство по предупреждению коррупции подвергалось критике за избирательность и предвзятость.¹³⁶

Таблица 17. Институциональная база для урегулирования конфликта интересов в странах СПД

| | Разработка политики, руководство | Дисциплинарные взыскания | Административные взыскания | Рекомендации и по разрешению конфликта | Индивидуальные консультации | Анализ собранных данных | Обучение, повышение осведомленности |
|---|----------------------------------|--------------------------|----------------------------|--|-----------------------------|-------------------------|-------------------------------------|
| Армения | ■ | ◆○○ | ■ | ■ | ○ | ■○ | ■ |
| Азербайджан | - | - | - | - | - | - | ○ |
| Грузия | - | • | ▲ | - | - | - | ▲ |
| Казахстан | - | ○ | - | ○ | - | ▲ | ▲ |
| Кыргызия | - | - | - | ◎ | - | - | ▲◎ |
| Монголия | ■ | ■ | ■ | ■ | - | ■◎ | ■ |
| Таджикистан | - | ○ | - | - | - | - | - |
| Украина | ■ | ■○ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Узбекистан | - | ◎○ | - | - | - | - | - |
| Всего | | | | | | | |
| ■ Агентство по предотвращению коррупции | 3 | 2 | 3 | 3 | 1 | 3 | 3 |
| ◆ Комиссия по этике | | 1 | | | | | |
| ▲ Агентства госслужбы | | | 1 | | | 1 | 3 |
| ◎ Комиссии по этике по отдельным делам | | 2 | | 1 | | 1 | 1 |
| • Генеральные инспекции | | 1 | | | | | |
| ○ Уполномоченные по добросовестности | | 5 | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| -- Нет данных | 6 | 2 | 5 | 4 | 7 | 5 | 2 |

Источник: отчеты четвертого раунда мониторинга СПД, исследования секретариата ОЭСР/АКС.

Годовой доклад АКС по данным за 2018 год показал некоторый уровень правоприменения в других странах АКС. Национальное агентство по делам добросовестности **Румынии** возбудило 59 административных дел, в результате которых 17 человек были уволены и 8 лицам понизили заработную плату от 5% до 20% в течение определенного периода времени (от 1 до 6 месяцев). 5 дел были переданы в прокуратуру. В **Литве** центральным органом было проведено 283 расследования с 239 подтвержденными нарушениями, а 488 расследований было проведено самими государственными и местными органами, при этом 319 нарушений было подтверждено. Основными санкциями были невыплата бонусов и приостановка повышений по службе.

Антикоррупционное агентство **Черногории** издало 185 обязательных заключений, касающихся принятия решений по вопросам конфликта интересов, несовместимости деятельности с государственными функциями, членства в руководящих органах, выплаты гонораров и нарушения ограничений после работы в госучреждениях. Кроме того, 71 административное производство подтвердило 60 нарушений. 77 государственных служащих подали в отставку, в том числе 13 из компаний. 5 чиновников были уволены, и были вынесены 10 выговоров. Трех должностным лицам

было приказано вернуть деньги в государственный бюджет (всего 4 606 евро). Было наложено штрафов на общую сумму в 4 930 евро, а имущество на сумму 12 540 евро было конфисковано.¹³⁷

Конфликт интересов по-прежнему широко распространен среди политических чиновников в странах СПД, и уровень общественного доверия к ним остается низким. В большинстве стран СПД общие правила добропорядочности применяются к депутатам и другим политическим чиновникам (**Армения, Монголия, Украина**). Только **Грузия** приняла отдельный кодекс этики для парламентариев в дополнение к тому, что они подпадают под действие соответствующего закона. В **Монголии** было 15 жалоб на предполагаемые нарушения со стороны депутатов, однако ни одна из них не была рассмотрена. Хотя депутаты имели деловые интересы и занимались предпринимательской деятельностью, они редко отказывались от голосования.¹³⁸ В **Украине** НАПК, как полагали эксперты, не в состоянии объективно обеспечить соблюдение правил добропорядочности в отношении политических чиновников¹³⁹.

Осуществление руководства, повышение осведомленности и обучение

Наряду с хорошими законами, государственным администрациям требуются руководящие принципы, учебные пособия, инструкции и другие учебные материалы для распространения в государственном секторе. Должно быть предоставлено основанное на конкретных примерах обучение для объяснения того, что такое конфликт интересов и какие шаги должны быть предприняты для его разрешения, а также ситуативные или индивидуальные консультации. Личное лидерство, пример и ответственность руководителей также должны приветствоваться.

Несколько стран СПД разработали методологические руководства по конфликту интересов (**Армения, Казахстан и Украина**). Значительные усилия были направлены на повышение осведомленности о проблеме. Тем не менее, целевые тренинги с использованием тематических исследований и соответствующего практического содержания, как правило, редки. Индивидуальные консультации и рекомендации были предоставлены только в нескольких случаях. В **Монголии** 10137, 6962 и 12 686 специалистов прошли подготовку в 2015, 2016 и 2017 годах соответственно. **Украина** провела широкомасштабную информационную кампанию и тренинги. **Узбекистан** провел тренинг по конфликту интересов в рамках своей стандартной учебной программы по добропорядочности, которую проводит Центр по борьбе с коррупцией и предупреждению преступности при Академии Генеральной прокуратуры. Кроме того, он является частью учебного курса для руководителей высшего звена, который проводится Академией государственного управления.

Эстония выпустила электронные учебные материалы по вопросам коррупции, включая конфликт интересов.¹⁴⁰ Материал размещен на веб-сайте Министерства юстиции. На сайте также есть раздел о конфликте интересов, в котором приводятся примеры и решения. Кроме того, разрабатывается антикоррупционная программа электронного обучения для ознакомления всех работников государственного сектора, включая государственных служащих, сотрудников университетов и больниц, полицейских и других лиц, с принципами Закона о борьбе с коррупцией. Программа будет включать в себя видео на YouTube и завершится электронным тестированием и получением сертификатов. Это экономически эффективный способ обучения всех государственных служащих по вопросам конфликта интересов.¹⁴¹

Интересный инструмент для урегулирования конфликта интересов был разработан **Аргентиной**, это – имитатор ситуации конфликта интересов, основанный на веб-технологиях, который позволяет человеку оценить, находится он или она в ситуации конфликта интересов или нет. Если потенциальное нарушение обнаружено, человек должен обратиться за советом к ответственному за это органу.¹⁴²

Выводы

Основным достижением в области урегулирования конфликта интересов стало дальнейшее приведение правил в соответствие с международными стандартами, а также первые усилия по применению этих правил на практике. Однако в большинстве стран СПД не было подробных процедур для обеспечения соблюдения этих правил. Были некоторые хорошие примеры методологического руководства, обучения и повышения осведомленности, но практическое обучение и индивидуальное консультирование отсутствовали. Правоприменение, особенно в отношении высокопоставленных чиновников, было низким, непоследовательным и часто воспринималось как предвзятость.

См. Рекомендации в конце этой главы.

Декларирование активов и интересов

Декларирование активов и интересов является мощным инструментом противодействия коррупции. Оно может помочь выявить и предотвратить конфликт интересов и выявить незаконное обогащение, а также поддержать финансовые расследования, повысить подотчетность, прозрачность и доверие общественности к правительству. Опубликование деклараций об активах и интересах также может повысить гражданскую активность и предоставить журналистам-расследователям информацию, позволяющую раскрыть необоснованное обогащение государственных чиновников и другие нарушения.

КООНПК обязывает государства-участники стремиться к созданию системы, требующие от государственных должностных лиц объявлять «среди прочего, свою внешнюю деятельность, занятость, инвестиции, активы и существенные дары или выгоды, в результате которых может возникнуть конфликт интересов в отношении их функций в качестве государственных должностных лиц» (ст. 8.5). Он также рекомендует государствам-участникам рассмотреть вопрос о создании эффективных систем раскрытия финансовой информации с соответствующими санкциями за несоблюдение (ст. 52.5). По данным Всемирного банка, к 2017 году этот инструмент внедрила 161 страна.¹⁴³ Большинство стран АКС также используют его.

АКС широко освещает эту тему в своей работе по предотвращению коррупции.¹⁴⁴ Совместная публикация АКС/СИГМА «Раскрытие активов для государственных служащих - инструмент для предотвращения коррупции»¹⁴⁵, выпущенная в 2011 году, была обновлена, и ее публикация ожидается в ближайшее время. Публикация анализирует региональную практику и дает рекомендации. Дальнейшие указания по раскрытию информации об активах и имущественных интересах можно найти в различных публикациях Всемирного банка, работах ГРЕКО, обзорах выполнения Конвенции КООНПК¹⁴⁶ и других международных документах.

В предыдущем кратком отчете были отмечены позитивные сдвиги в укреплении систем раскрытия активов и интересов (особенно в Украине, Армении и Грузии) и было рекомендовано усилить правоприменение и сосредоточиться на высокопоставленных должностных лицах и должностных лицах в областях, подверженных риску коррупции, а также создать органы, ответственные за реализацию декларации активов с обязанностями, правами и ресурсами, необходимыми для обеспечения публикации, проверки, санкций, сбора статистики и оценки воздействия этих мер.¹⁴⁷

В ходе четвертого раунда мониторинга страны СПД продолжили совершенствовать свои системы декларирования, например, **Грузия** внедрила систему проверки деклараций, **Армения** существенно укрепила правовую и институциональную базу и начала применять новые правила на практике, **Украина** запустила полностью компьютеризированную систему подачи комплексных деклараций об активах и имущественных интересах для примерно 1 миллиона государственных должностных лиц и показала прогресс в усилиях по правоприменению, включая проверку и отслеживание нарушений, в том числе в рамках уголовных расследований. **Кыргызстан** улучшил свои правила декларирования,

но необходимо продолжать работу по приведению их в соответствие с международными стандартами. **Монголия** добилась определенного прогресса, опубликовав больше информации из онлайн-деклараций и внедрив электронную систему для замены бумажных деклараций. **Узбекистан**, наконец, включил этот вопрос в свою политическую повестку дня и начал процесс реформ.

Таблица 18. Раскрытие активов и интересов публичных служащих в странах СПД.

| | Декларации активов и интересов | Электронная система | Опубликование деклараций | Центральный надзорный орган | Проверки | Административные санкции за нарушения | Уголовные санкции за нарушения |
|------------------------------------|--------------------------------|---------------------|--------------------------|-----------------------------|----------|---------------------------------------|--------------------------------|
| Армения | ◆ | ● | ▲ | ● | □① | ●✓ | ● |
| Азербайджан | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Грузия | ◆ | ●❖ | ▲ | ● | □①⊕ | ●✓ | ● |
| Казахстан | ◆ | ○ | ○ | ● | ● | ● | ○ |
| Кыргызия | ◆ | ● | ⊙ | ● | ● | ● | ● |
| Монголия | ◆ | ● | ⊙ | ○ | ⊕① | ●✓ | ○ |
| Молдова* | ◆ | ● | ● | ● | ●① | ● | ● |
| Таджикистан | ■ | ○ | ○ | ○ | ● | ○ | ○ |
| Узбекистан | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Украина | ◆ | ●❖ | ▲ | ● | ①⊕ | ●✓ | ● |
| Всего | | | | | | | |
| ● Да | | 5 | 6 | 5 | 8 | 7 | 4 |
| ○ Нет | | | | | | | |
| ◆ И активы, и интересы | 7 | | | | | | |
| ■ Только активы | 1 | | | | | | |
| ▲ Формат открытых данных | | | 3 | | | | |
| ⊙ Не в формате открытых данных | | | 2 | | | | |
| ❖ Расширенный поиск | | 2 | | | | | |
| □ Случайный выбор | | | | | 2 | | |
| ⊕ На основании рисков | | | | | 3 | | |
| ① Жалобы граждан | | | | | 4 | | |
| ✓ Санкции, примененные на практике | | | | | | 4 | 0 |

Источник: отчеты о четвертом раунде мониторинга СПД, исследования секретариата ОЭСР/АКС. о Молдове основана на интернет-источниках.

* Информация

В трех других странах СПД прогресса в этой области не наблюдалось: **Казахстан** еще раз отложил внедрение новой системы (существующая не соответствовала международным стандартам и была неэффективной).¹⁴⁸ Аналогичным образом, раскрытие такой информации в **Таджикистане** не соответствовало международным стандартам, в частности потому, что оно не включало декларацию материальных интересов, декларации не публиковались и не подвергались систематической проверке, надзор не был централизованным и подзаконные акты, необходимые для внедрения этой системы отсутствовали.¹⁴⁹ В **Азербайджане** ситуация осталась без изменений. Несмотря на то, что

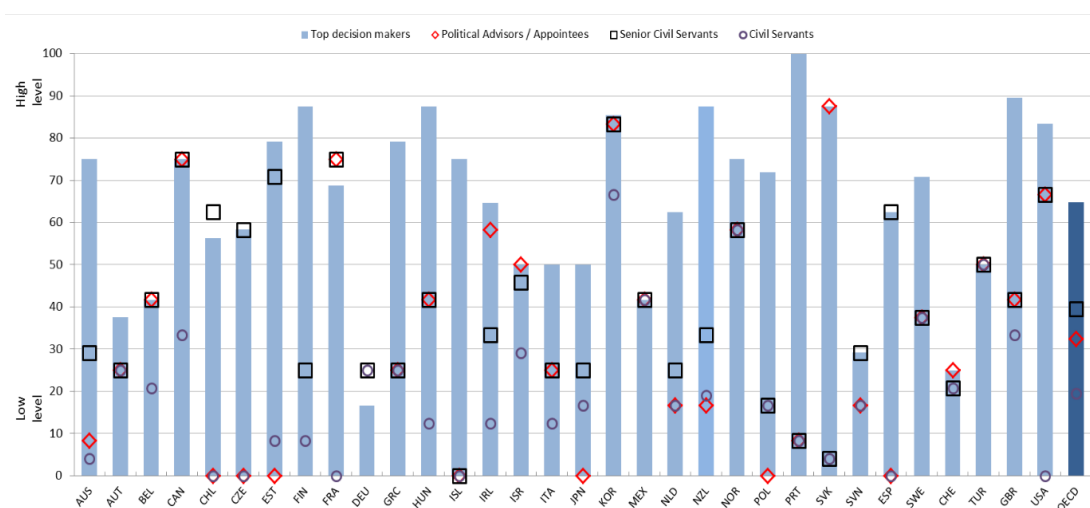
правила декларирования действуют в стране с 2004 года, форма декларации об активах не была принята в течение 15 лет, и реализация внедрение декларирования еще не началось.¹⁵⁰

Документ ЕС «20 результатов на 2020 год» для стран Восточного партнерства (ЕаР)¹⁵¹, в рамках Результата 9 «Усиление верховенства права и антикоррупционных механизмов», сосредоточен, в частности, на эффективных системах раскрытия активов и интересов для, по крайней мере, членов парламента, политиков и высокопоставленных чиновников. Это включает электронный, легко доступный для поиска публичный реестр интересов и активов, эффективный механизм проверки и сдерживающие санкции.

Приводимая ниже таблица показывает, что по крайней мере 4 из 6 стран ЕаР внедрили электронные системы раскрытия активов и интересов с общедоступными данными (машиночитаемый формат данных в трех странах), механизмами проверки и административными и уголовными санкциями. Эти системы охватывают членов парламента и политических чиновников. Что касается эффективной проверки и сдерживающих санкций, то Украина, Армения и Грузия продемонстрировали некоторое правоприменение, проверив декларации и применив административные санкции на практике. Тем не менее, в следующих разделах говорится о полном отсутствии действенного правоприменения, а также о наличии предполагаемой предвзятости, когда дело касается чиновников высокого уровня.

Декларации об активах и материальных интересах обычно применяются к должностным лицам среднего и высшего звена, избранным и назначенным, судьям, прокурорам и руководителям государственных предприятий. В некоторых странах эти правила распространяются на более широкую категорию государственных служащих. Многие страны ОЭСР используют подход, основанный на оценке риска. Это делается для того, чтобы не перегружать систему и максимально эффективно использовать имеющиеся ресурсы.¹⁵² Действительно, при наличии ограниченных ресурсов приоритет следует отдавать высокопоставленным должностным лицам и областям с рисками коррупции. Важно также включать в расследование членов семей служащих.¹⁵³

Рисунок 11. Степень раскрытия и наличие в публичном доступе данных об интересах в зависимости от уровня должностей государственных должностных лиц в исполнительной власти



Top decision makers – высшие руководящие должностные лица; Political Advisors/Appointees – политические советники/политические должности; Senior Civil Servants – высшие государственные служащие; Civil Servants – государственные служащие.

Top level – высший уровень; Low level – низкий уровень

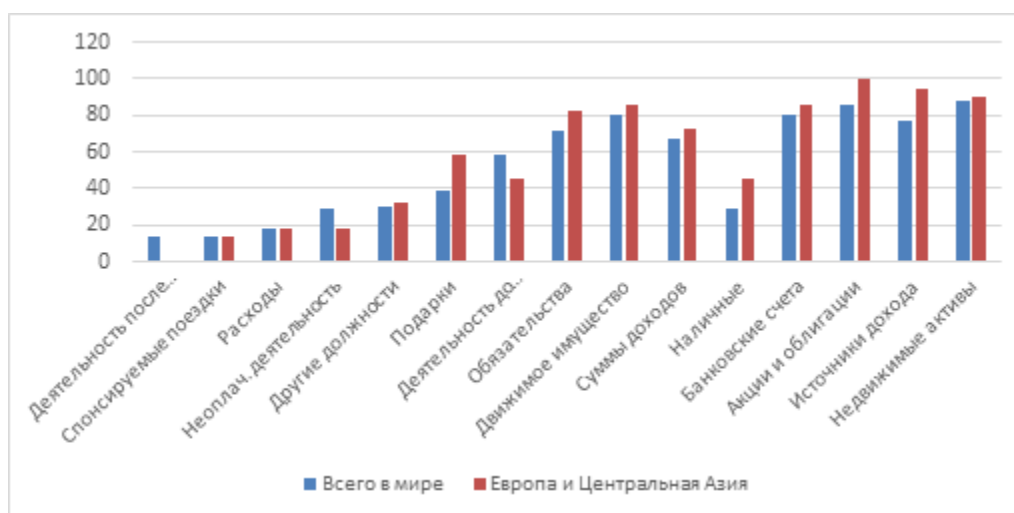
Источник: ОЭСР (2014), Исследование по урегулированию конфликта интересов в исполнительной власти и защите информаторов, ОЭСР, Париж.

Что касается предметного охвата, декларации должны включать достаточную информацию, которая позволила бы выявить ситуации с незаконным обогащением и конфликтом интересов. В зависимости от целей, для решения которых предназначена система, она может либо сосредоточиться на выявлении незаконного обогащения, и включать информацию о движимых и недвижимых активах, доходах, акциях и ценных бумагах, обязательствах и т. д., что позволяет проводить хронологический финансовый анализ. Либо, если целью является выявление конфликта интересов, основное внимание будет уделено деятельности вне службы, источникам дохода, подаркам и названиям компаний, в которых у должностного лица есть интересы, и т. д. Могут одновременно преследоваться обе цели (так называемые двойные системы раскрытия активов), как это имеет место в большинстве стран СПД.

Усовершенствованные системы должны охватывать: финансовые активы (доход, движимое или недвижимое имущество, акции и т. д. по первоначальной стоимости), источник дохода и информацию о других акционерах активов, займы с датами, когда они были сделаны, и когда они должны быть выплачены, оплачиваемые и неоплачиваемые внешние должности, расходы, подарки и история трудовой деятельности. Правильный подход также включает в декларирование активы, эффективно используемые или контролируемые государственным должностным лицом, даже если он или она не является прямым или официально зарегистрированным владельцем. Предполагается, что информация о бенефициарной собственности может быть дополнительным требованием только к политически значимым лицам.¹⁵⁴ Примечательно, что с 2016 года **Украина** требует раскрытия и публикации информации о бенефициарной собственности юридических лиц и бенефициарном владении активами и доходами. В 2018 году **Молдова** обновила свой закон о декларировании активов, также требуя раскрытия бенефициарной собственности в юридических лицах и активах.

Следующие рис. могут служить иллюстрацией того, что следует включать в формы для раскрытия информации:

Рисунок 12. Вид информации, содержащейся в формах деклараций



Источник: по данным Росси, Иваны М., Лауры Поп и Таммар Бергер (Rossi, Ivana M., Laura Pop, and Tammar Berger) 2017. Получение полной картины о должностных лицах: практическое руководство по эффективному раскрытию финансовой информации, с. 34.

Таблица 19. Содержание формы декларации активов и имущественных интересов в Украине

| Раздел | Декларируемые объекты | Порог значения |
|--|---|--|
| Недвижимость | Земельные участки, или другая недвижимость, парковочные места и др. | Нет порога |
| Незавершенное строительство | Любые недостроенные здания и земельные участки, на которых они расположены | Нет порога |
| Движимые ценности | Ювелирные изделия, предметы искусства, антиквариат, оружие, животные, гаджеты и т. д. | Свыше 8,000 евро за единицу |
| Транспортные средства | Автомобили, корабли, самолеты, машины и т. д. | Нет порога |
| Ценные бумаги | Частные и государственные облигации, векселя, чеки, деривативы и т. д. | Нет порога |
| Корпоративные права | Акции и пр. | |
| Юридические лица трасты и другие подобные юридические договоренности, в которых декларант или член семьи является бенефициарным владельцем (контролером) | Юридические лица в Украине и за рубежом, в том числе некоммерческие, трасты и другие подобные юридические договоренности (с января 2020) | Нет порога |
| Нематериальные права | Права на интеллектуальную собственность, лицензии, криптовалюты (с января 2020 года) | Нет порога |
| Доходы | Зарплата, сборы, дивиденды, роялти, проценты, страховые выплаты, благотворительные пожертвования, пенсии, социальные пособия и т. д. | Нет порога |
| Подарки | Любые подарки, определенные как деньги или собственность, преимущества, вклады, услуги, нематериальные активы, полученные бесплатно или по цене ниже минимальной рыночной цены. | Свыше 400 евро за неденежный подарок; свыше 400 евро в общей сложности за подарки из одного источника в течение года |
| Денежные активы | Наличные деньги в любой валюте, наличные деньги вне банков, деньги на банковских счетах, кредиты другим лицам, банковские металлы и т. Д. | Общая стоимость всех денежных активов выше 3625 евро |
| Банковские счета и ячейки | Банковские счета в Украине и за рубежом независимо от их баланса, открытые на имя декларанта или члена семьи любым лицом; сейфы (хранилища), к которым имеет доступ декларант или член семьи (с января 2020 года) | Нет порога |
| Бенефициарное владение любым активом. * Относится только к должностным лицам высшего и среднего звена | Любая собственность или доход, формально принадлежащий третьему лицу, но фактически контролируемый декларантом/членом семьи или от которого декларант/член семьи получил / может получить доход | Применяются пороги для соответствующих позиций декларации |
| Финансовые обязательства | Кредиты/займы, полученные от любого физического/юридического лица, лизинг, договоры страхования, уплаченные проценты, страховка, ипотека и т. д. | Если обязательство превышает 4000 евро (с января 2020 года) |
| Расходы и другие транзакции | Любые расходы или транзакции, в результате которых декларант приобрел или перестал владеть или использовать какой-либо актив <i>* Только для декларанта, а не членов семьи</i> | Свыше 4000 евро за один расход |
| Любая занятость/занятие в дополнение к основной работе | Любая оплачиваемая или неоплачиваемая работа <i>* Только для декларанта, а не членов семьи</i> | Нет порога |
| Членство в организациях | Членство в любых общественных объединениях, саморегулируемых или профессиональных ассоциациях, благотворительных организациях, а также членство в органах управления или контроля таких организаций. <i>* Только для декларанта, а не членов семьи</i> | Нет порога |

Форма и периодичность декларирования

Государственные должностные лица при исполнении служебных обязанностей обычно обязаны представлять декларации об активах и имущественных интересах через регулярные промежутки времени, пока они находятся на своем посту и после прекращения полномочий. В некоторых странах требуется обновление деклараций *ad hoc* в случае существенного изменения активов и интересов государственного служащего (**Украина, Монголия**). Несколько стран ввели декларации для кандидатов на государственные должности (**Монголия, Украина**). В некоторых странах также необходимо подавать декларации после трудоустройства, один или два раза после увольнения, чтобы отслеживать изменения в активах и ограничения после ухода с работы (например, в **Грузии, Латвии, Украине**). Как активы, так и имущественные интересы обычно включаются в одну форму, но некоторые страны имеют отдельные формы (**Монголия, Франция**).

В современном мире информационных технологий раскрытие активов и имущественных интересов может осуществляться полностью электронным способом. Усовершенствованные системы обеспечивают не только электронное представление и обработку данных, но и ряд других функций, которые делают проверку и общественный контроль простыми и эффективными. К таким функциям относятся функциональная совместимость баз данных, автоматический анализ «красных флажков», расширенный поиск и т. д. Согласно исследованию Всемирного банка, преимущества перехода к электронной подаче деклараций можно обобщить следующим образом: удобство для декларантов; лучшее управление данными и улучшенная безопасность; более эффективный обзор и правоприменение; повышение прозрачности и общественной ответственности.¹⁵⁵

Кроме того, удобные для пользователя системы могут упростить процесс представления деклараций, например, путем хранения данных из деклараций предыдущего года, которые нужно будет обновлять только новой информацией (как это работает, например, в **Грузии, Украине**). Поэтому странам следует рассмотреть возможность перехода от бумажных систем к полностью оцифрованному раскрытию информации об активах и материальных интересах. Для содействия надзору со стороны гражданского общества данные должны публиковаться в машиночитаемом формате (открытые данные). Среди стран СПД **Украина, Грузия и Армения** внедрили и используют электронные системы. **Молдова** ввела такую систему в 2017 году.

Вставка 15. Возможные преимущества электронной системы декларирования активов и имущественных интересов

- Все декларации подаются через один веб-сайт с использованием одной стандартной электронной формы.
- Упрощенный ввод данных для декларанта, удобный интерфейс (подсказки, встроенные рекомендации).
- Безопасный протокол аутентификации.
- Предотвращение ошибок в реальном времени.
- Безопасное хранение данных (общедоступный веб-сайт отделен от основной базы данных).
- Поданные документы не могут быть отозваны или изменены в системе.
- Каждый документ содержит дату и время его подачи
- Встроенная проверка согласованности данных.
- Использование выпадающих списков, избегая подверженных ошибкам «открытых полей».
- Уведомления по электронной почте о регистрации в системе, сроках, успешной подаче декларации и т. д.

- Бесплатный публичный доступ (только для просмотра) без предварительной идентификации/разрешения.
- Открытый API для публичного доступа к данным деклараций на общедоступном веб-сайте.
- Отдельный модуль для автоматической проверки данных в представленных декларациях включает в себя: 1. проверку данных на несоответствия в рамках одной декларации; 2. сравнение декларации с предыдущими декларациями того же декларанта, чтобы найти отклонения или другие «красные флажки»; 3. сравнение данных из декларации с внешними источниками данных, такими как публичные базы данных (реестры объектов недвижимости, компаний и т. д.)

Источник: по материалам исследования Украины: Котляр, Дмытро; Поп, Лора. (Kotlyar, Dmytro; Pop, Laura). 2019. Электронная подача деклараций об активах: преимущества и проблемы. Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного банка, с. 14, <http://documents.worldbank.org/curated/en/448191561650076794/E-filing-Asset-Declarations-Benefits-and-Challenges>

Надзор

Надзор за раскрытием активов и интересов может быть централизованным или децентрализованным. В то время как централизованная модель является предпочтительной, страны могут выбрать систему, которая наиболее подходит к их условиям. Какая бы модель ни была выбрана, необходимо обеспечить достаточные ресурсы, специализацию, независимое выполнение функций без вмешательства извне и эффективное сотрудничество с другими государственными органами. Функции надзора включают сбор деклараций, контроль за их представлением, проверку содержания деклараций и возможности применения санкций, а также координацию и сбор данных для принятия решений на основе фактических данных. Орган, отвечающий за сбор, публикацию и проверку деклараций, должен иметь четкий мандат, достаточные ресурсы и доступ к информации и базам данных, необходимые для проведения такой проверки. Ответственные органы должны также давать рекомендации и способствовать соблюдению требований закона путем повышения осведомленности, напоминаний и т. д.

Обзор опыта стран показывает, что тип органов, ответственных за надзор, может варьироваться от антикоррупционных учреждений до органов государственной службы, налоговых органов или аудиторских контор. Кроме того, парламентские и судебные органы обычно отвечают соответственно за депутатов и судей, как показано в таблице ниже.

Прозрачность и общественный надзор

Эффективность раскрытия активов и имущественных интересов в качестве превентивного инструмента значительно повышается, когда декларации открыты для общественного контроля. Раскрытие информации может быть сигналом для граждан о том, что правительство сознает ответственность и открыто для общественного контроля. Это также усиливает сдерживающий эффект этого инструмента и создает социальное давление для соблюдения стандартов добропорядочности.¹⁵⁶ Многие страны решили открыть эти данные с минимальными требованиями к защите персональных данных в машиночитаемом формате, чтобы обеспечить больший гражданский контроль. Хотя страны все еще используют аргумент о конфиденциальности для ограничения доступа к данным, общепризнано, что общественные интересы оправдывают такое вмешательство в право должностных лиц на неприкосновенность частной жизни.¹⁵⁷

Около 97% стран ОЭСР с высоким уровнем дохода требуют публикации деклараций об активах. Три страны СПД публикуют декларации активов в открытом формате данных (**Армения, Грузия, Украина**), и еще две страны делают это в обычных форматах. Наоборот, в **Казахстане** эта

информация считается секретной, и ее раскрытие запрещено. Открытие деклараций позволило повысить общественный контроль и активность гражданского общества в странах, где гражданское общество использует эту информацию, чтобы привлечь правительства к ответственности за отслеживание предполагаемых нарушений.

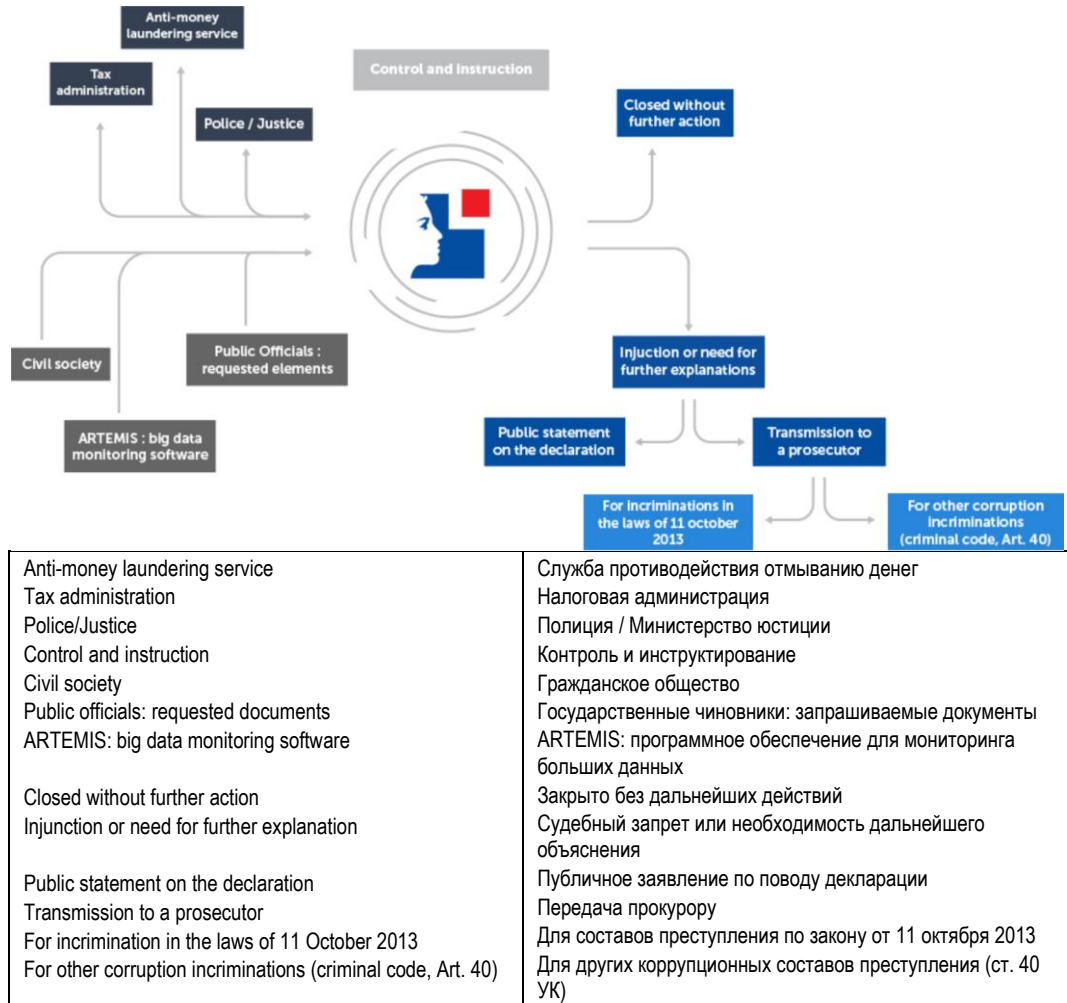
Проверка

Проверка – это важный элемент системы раскрытия информации об активах и материальных интересах, который позволяет выявить фактический или потенциальный конфликт интересов или возможное необъяснимое богатство, для необходимых последующих действий. Беспристрастная и строгая проверка имеет решающее значение для надежности системы декларирования и общественного доверия к ней. Проверка может привести к запросам на исправление ошибок, дисциплинарным или административным санкциям или передаче дела в правоохранительные органы для расследования в случае возможных уголовных преступлений.

Возможны несколько уровней проверки. Первый уровень - проверка на полную и своевременную подачу деклараций. Это может быть сделано на центральном уровне или децентрализованным образом учреждениями, в которых работают заявители (например, в случае **Украины**). Точность представленных данных может быть затем автоматически сверена с другими базами данных и регистрами, которые хранятся в государственных учреждениях (например, с реестрами недвижимости, транспортных средств, юридических лиц). Для обеспечения таких автоматических перекрестных проверок база данных деклараций активов должна быть связана электронным способом с другими регистрами либо напрямую на двусторонней основе (как в случае с Украиной, где было установлено соединение с 13 регистрами и используется для перекрестных проверок), либо через платформу взаимодействия (например, такая платформа работает в **Молдове**, но до сих пор не использовалась для массового автоматического сравнения данных из деклараций с другими регистрами). Усовершенствованные электронные системы (например, в Украине) также выполняют на начальном этапе автоматический анализ рисков для деклараций на основе набора заранее определенных красных флажков, при этом система сравнивает данные в одной декларации с несколькими другими декларациями этого декларанта, ищет риски и затем составляет доклад по каждой декларации.

Следующим шагом является «ручная» углубленная проверка (иногда называемая аудитом) декларации сотрудниками агентства по проверке. Ряд поводов может вызвать такую проверку, например: а) случайный выбор; б) декларации лиц, занимающих определенные должности или функции с высокой степенью риска; в) на основе рисков, обнаруженных с помощью автоматического анализа красных флажков; г) внешние жалобы общественности или уведомления других государственных органов; е) инициирование проверки *ex officio* проверяющим органом на основании сообщений средств массовой информации и других открытых источников. Во **Франции**, например, процесс углубленного аудита иницируется в случае подверженности риску, отсутствия или несоответствия информации или несвоевременной подачи деклараций, отклонений, выявленных в предыдущие годы, а также на основе сообщений гражданского общества или случайного компьютерного выбора.

Рисунок 13. Процесс проверки декларации активов со стороны Высшего органа по обеспечению прозрачности в общественной жизни (НАТVP) Франции



Источник: презентация г-жи Зубек (Zubek), НАТVP, на круглом столе «Раскрытие активов и материальных интересов как инструмент предотвращения и борьбы с коррупцией: практические решения, как внедрить декларирование и сделать его эффективным» (Ташкент, Узбекистан, 2019 г.)

Вставка 16. Проверка деклараций об активах в Грузии

Грузия внедрила систему мониторинга деклараций активов в 2017 году и передала полномочия по надзору в Бюро государственной службы (БГС). В БГС был создан отдельный департамент с 8 сотрудниками для выполнения соответствующих функций. Кроме того, ежегодно создается независимая комиссия для отбора деклараций для процедуры мониторинга. В состав комиссии входят 5 членов - 3 представителя НПО и 2 представителя научных кругов.

Основаниями для начала мониторинга являются: а) произвольный выбор с помощью электронной системы (до 5% от общего числа декларантов); б) отбор независимой комиссией; в) обоснованные письменные жалобы. Количество заявлений, выбранных независимой комиссией, не должно

превышать 5% от общего числа заявителей, из которых половина выбирается среди заявлений политических чиновников, а другая половина - на основании особых факторов: особый риск коррупции, высокий общественный интерес и наличие нарушений, выявленных в ходе мониторинга.

В случае выявления нарушений, предпринимаются следующие действия: а) БГС выдает предупреждение за несущественные нарушения; б) в случае административных нарушений, БГС уполномочено штрафовать чиновника напрямую; с) БГС передает дело в правоохранительные органы, если есть признаки преступного проступка. В 2018 году БГС проверило 448 деклараций и выявило нарушения в 59 случаях. БГС выявило несущественные нарушения и вынесло предупреждения в 31 случае; оштрафовало 347 человек и передало одно дело в правоохранительные органы. Количество процедур мониторинга, основанных на рассмотрении жалоб, увеличилось с 3 в 2017 году до 128 в 2018 году. Из этих 128 жалоб Бюро прекратило 3 дела, установило, что 3 декларации соответствуют требованиям, и передало один случай правоохранительным органам. В других случаях БГС выносило предупреждения и штрафы.

Бюро публикует годовой отчет о реализации плана действий по проверке деклараций активов на своем веб-сайте: <http://csb.gov.ge/ge/8745457/1138>. Отчеты включают список должностных лиц, чьи декларации активов были проверены, и результаты такого мониторинга. В то же время, НПО отмечают нарушения в декларациях об активах, такие как банковские кредиты, которые не могут быть предоставлены с учетом доходов государственного должностного лица, подозрительное происхождение полученных и объявленных подарков и другие нарушения, которые не были расследованы соответствующими властями.

Источник: информация, предоставленная правительством Грузии; Отчеты НПО (среди прочего: www.transparency.ge/en/blog/bank-loans-ministers-and-their-deputies, www.transparency.ge/en/blog/gifts-received-public-officials-need-be-studied-further); исследование секретариата ОЭСР/АКС.

Для обеспечения эффективной проверки ответственный орган должен быть наделен необходимыми полномочиями и ресурсами, а также доступом к соответствующим базам данных, информации и инструментам, используемым в сотрудничестве с другими государственными органами.

Вставка 17. Декларирование активов и интересов в Украине

Украина установила высокую планку раскрытия активов и имущественных интересов в регионе. Закон о предупреждении коррупции требует всестороннего раскрытия информации об активах и интересах публичных должностных лиц и членов их семей. Система охватывает около одного миллиона декларантов. Объем раскрытия был расширен и включил: наличные деньги за пределами финансовых учреждений; ценное движимое имущество (например, ювелирные изделия, антиквариат, предметы искусства), стоимость которого превышает пороговое значение; нематериальные активы (например, права интеллектуальной собственности); бенефициарную собственность в отношении юридических лиц или любых активов; незавершенное строительство; членство в объединениях граждан и т.д. См. таблицу выше о содержании формы декларации.

Подача деклараций. Раскрытие активов и имущественных интересов осуществляется с помощью электронной системы, работающей с сентября 2016 года. Запуску новой системы предшествовали многочисленные попытки саботировать и препятствовать ее функционированию со стороны политиков и различных лиц, принимающих решения. Система допускает подачу и автоматическую публикацию деклараций, в том числе в машиночитаемом формате (за исключением узкого круга данных). Однако широкий публичный доступ был ограничен закрытием, возможно в нарушение закона, доступа к декларациям сотрудников Службы безопасности Украины. Декларации

представляются кандидатами на государственную должность и должностными лицами ежегодно после вступления в должность, до ухода с нее и через год после ухода. Существуют отдельные формы раскрытия информации, представляемые, когда декларант или член семьи открыл счет в иностранном банке или когда декларант получил значительный доход или приобрел актив выше пороговой стоимости.

Надзор. Национальное агентство по предупреждению коррупции (НАПК) осуществляет надзор за системой раскрытия финансовой информации. Надзор за соблюдением требований о подаче деклараций децентрализован – каждый работодатель должен проверять своих сотрудников, просматривая общедоступную базу данных деклараций и уведомляя НАПК в случае нарушения. НАПК также может проверить своевременность подачи, в том числе на основе информации из открытых источников. В 2019 году НАПК запустило модуль для автоматического анализа деклараций на основе рисков («красных флажков») путем сопоставления данных в одной декларации с другими декларациями одного и того же лица и перекрестной проверки данных с внешними реестрами и базами данных. После такого автоматического анализа каждой декларации присваивается рейтинг риска, который может вызвать ее полную проверку. По состоянию на ноябрь 2019 года НАПК заключил меморандумы для доступа к данным, которые хранятся в 16 государственных реестрах, необходимых для проверки электронных деклараций. После внесения дополнительных изменений в закон (октябрь 2019 года) НАПК удалось получить доступ к трем оставшимся реестрам, которые контролирует министерство юстиции.

Проверка. Предполагалось, что НАПК должно полностью проверить следующие декларации: а) все декларации, представленные высокопоставленными должностными лицами или лицами, занимающими должности с высоким риском; б) когда автоматизированный анализ присвоил декларации уровень риска выше порога; в) если декларант отметил в форме, что член его семьи отказался предоставить любую информацию, требуемую в форме; г) на основании сообщений СМИ и других уведомлений. Список оснований для полной проверки оказался слишком обширным и охватывал более 100 000 декларантов и устанавливал невозможную цель для приоритетных проверок НАПК.

Санкции. Уголовные санкции применяются за умышленное непредставление декларации и ложные сведения, если расхождение превышает эквивалент 18 000 евро. Уголовным наказанием может быть штраф, общественные работы или лишение свободы на срок до 2 лет с запретом на занятие государственных должностей. Административный штраф может быть наложен за несвоевременную подачу декларации без уважительных причин и за ложные данные в декларации (на сумму от 7 250 до 18 000 евро). Любые другие нарушения, связанные с раскрытием активов и материальных интересов, наказываются дисциплинарными санкциями. Незаконное обогащение рассматривалось как отдельное уголовное преступление, но оно было признано неконституционным в 2019 году (см. главу об уголовной ответственности в этом докладе).

Несмотря на технические шаги, предпринятые для запуска новой системы электронных деклараций и начала проверки деклараций (которые активизировались в 2019 году), НАПК подвергалось резкой критике со стороны гражданского общества за его неэффективность и отсутствие беспристрастности в правоприменительных действиях. Информатор сообщил о политическом вмешательстве в процесс проверки, это обвинение не было расследовано, что еще больше усилило недоверие общественности к этой системе. Это привело к призывам «перезапустить» агентство путем изменения его модели управления (превратить комиссию из пяти человек в агентство с одним руководителем) и нанять новое руководство и персонал. В октябре 2019 года парламент принял соответствующие поправки, которые положили начало процессу конкурсного отбора нового главы НАПК (закончился в декабре 2019 года).

Основные цифры

- Количество сотрудников НАПК, работающих по проверкам: 20
- Количество электронных документов в публичном реестре деклараций (на сентябрь 2019 г.): свыше 4.1 миллиона (в основном оригинальные декларации, а также исправленные декларации)
- Проверено деклараций: 623 (2017-2018 гг.); 1535 (январь-октябрь 2019 г.).
- Административные протоколы о ложной подаче данных: 22 (2017-2018 гг.), 22 (январь-октябрь 2019 г.).
- Уголовные дела за непредставление деклараций и ложные данные: 104 (2017-2018), 140 (январь-октябрь 2019 г.).

Источник: ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 60-68; исследование секретариата ОЭСР/АКС, комментарии страны.

Санкции

Нарушение правил декларирования активов должно повлечь за собой соразмерные и подлежащие исполнению санкции. Непредставление и несвоевременное представление обычно квалифицируются как административные правонарушения, а преднамеренное предоставление ложных данных является уголовным преступлением. Однако применение уголовных санкций встречается довольно редко, поскольку намерение трудно доказать¹⁵⁸. В большинстве стран ОЭСР невыполнение обязанностей, связанных с системой декларирования, приводит к административным или дисциплинарным санкциям. Они связаны либо с процессом представления, либо с предоставленной информацией.¹⁵⁹

Могут применяться три вида санкций: 1) санкции за основные правонарушения, налагаемые на декларантов (несвоевременное представление, непредставление, предоставление недостоверной или неполной информации); 2) санкции, связанные с осуществлением расследования в отношении декларирования активов (например, непредставление юридическим или физическим лицом информации в ответ на запрос агентства по проверке декларации об активах, отсутствие заявления о нарушениях, связанных с декларациями об активах); 3) санкции за связанные правонарушения, которые выявлены или доказаны в декларации об активах (неоправданное богатство, конфликт интересов).

Во **Франции** непредставление деклараций, сокрытие значительной части активов или имущественных интересов или предоставление ложной оценки активов наказывается лишением свободы на срок 3 года и штрафом в размере 45 000 евро. Могут быть наложены дополнительные штрафы, такие как потеря гражданских прав и запрет на выполнение общественных функций. Несоблюдение решений, принятых НАТVP, или невозможность раскрытия запрошенной информации наказывается лишением свободы на срок 1 год и штрафом в размере 15 000 евро. В **Албании, Грузии, Латвии, Молдове, Румынии и Украине** (см. выше) представление ложной или неполной информации в декларации об имуществе также является уголовным преступлением.

Статистика и данные для реформ, обоснованных на фактах

Политика, основанная на фактических данных, в равной степени важна как для раскрытия активов и имущественных интересов, так и для других усилий по реформированию этой сферы. Странам следует собирать соответствующие данные для измерения эффективности и воздействия проводимых реформ. Измерение влияния политики добропорядочности, включая эффективность

системы, является многогранным мероприятием, использующим не только административные сведения, но и данные опросов и различные показатели. Набор изменяемых показателей должен быть интегрирован в системы статистики, необходимо собирать, анализировать и учитывать эти данные при принятии политических решений. Статистические отчеты должны публиковаться для обеспечения контроля со стороны общественности и повышения доверия к системе. Кроме того, публикация информации о санкциях сама по себе может иметь сдерживающий эффект. Перечисленные ниже показатели могут быть использованы в качестве индикаторов объективного и беспристрастного правоприменения:

- доля собранных деклараций об активах от общего числа декларантов
- доля опубликованных деклараций активов от общего числа декларантов
- доля просроченных заявок и неполных данных от общего числа декларантов
- доля проверенных деклараций (полная проверка), из них:
 - Декларации высокопоставленных чиновников
 - Декларации государственных служащих, работающих в областях коррупционного риска
 - Проверки по инициативе ответственного органа после выявления нарушений или рисков
 - Проверки по материалам СМИ
 - Проверки по жалобам граждан/гражданского общества.
 - Из всех проверенных деклараций наложены санкции: дисциплинарные, административные, уголовные.
 - Из всех проверенных: доля дел, переданных в правоохранительные органы, доля обвиняемых, доля осужденных.

Вставка 18. Декларирование активов и интересов во Франции

После различных коррупционных скандалов во Франции было создано новое независимое агентство с широкими полномочиями по продвижению добропорядочности и обеспечению соблюдения соответствующих законов. Одной из функций Высшего органа по обеспечению прозрачности в общественной жизни (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, HATVP) является контроль за декларациями об активах и материальных интересах 15,800 высокопоставленных избранных и назначенных должностных лиц исполнительной и законодательной власти, а также государственных компаний. Онлайн-декларации подаются через платформу ADEL, разработанную HATVP собственными силами, при вступлении лица в должность, в случае существенного изменения активов и при выходе из должности. Объявления активов включают информацию о недвижимости, движимом имуществе (например, финансовые активы, страхование жизни, банковские счета, транспортные средства), доходах и обязательствах.

Декларации включают денежные интересы декларанта и его/ее супруга, такие как профессиональная деятельность, второстепенная деятельность, принадлежащие акции и т. д., и нематериальные интересы, такие как членство и неоплачиваемые должности в определенных органах, благотворительных организациях, волонтерство и т. д.

Годовой план проверки утверждается советом HATVP. Проверка имеет три уровня: (1) базовая проверка включает проверку приемлемости и проверку полноты декларации; (2) простая проверка: содержание деклараций проверяется на точность, чтобы убедиться в отсутствии ошибок. На этом этапе могут быть обнаружены любые важные упущения или необъяснимое изменение активов и

впоследствии незаконное обогащение, и могут быть выявлены потенциальные конфликты интересов; (3) аудит: отобранные декларации подлежат более глубокому процессу аудита.

В то время как аудит является регулярным для определенных должностей и функций, для других функций он проводится в случае соблюдения определенных критериев, чтобы сэкономить ограниченные ресурсы. Аудит инициируется на следующих основаниях или при следующих обстоятельствах: для должностей, подверженных высокому риску; в случае неполного или позднего декларирования; при необъяснимых изменениях активов; при случайной выборке; внешних сигналах (информация поступает от граждан, СМИ и т. д.).

Ключевые цифры

- Бюджет: 6,3 млн. евро на 2019 год
- Персонал: 49 человек в 6 отделах
- Поданные декларации: более 42 000 за 4 года
- Дела, переданные в прокуратуру: более 60
- Опубликованные декларации: более 7 000 с 2014 года
- Просмотров страниц www.hatvp.fr: 1,5 миллиона в 2018 году
- Примеры санкций:
 - Шестимесячный условный срок и штраф в размере 60 000 евро для сенатора
 - 1 год дисквалификации, 2-месячный условный срок и штраф в размере 5 000 евро для бывшего министра
 - штраф 45 000 евро для бывшего депутата
 - Четырехмесячный условный срок и штраф в размере 30 000 евро для бывшего депутата.

Источник: презентация г-жи Зубек (Zubek), НАТVP, на круглом столе «Раскрытие активов и интересов как инструмент предотвращения и борьбы с коррупцией: практические решения о том, как внедрить и сделать его эффективным» (Ташкент, Узбекистан, 2019 г.)

Выводы

Страны СПД продемонстрировали неравномерный прогресс в реализации реформ по раскрытию информации об активах и материальных интересах. Некоторые страны уже внедрили свои системы и должны активизировать усилия по правоприменению, в то время как другие еще даже не имеют основополагающих законов. Раскрытие активов и интересов оказалось мощным механизмом общественного контроля для тех стран, которые раскрывают данные деклараций. Основной проблемой было обеспечение эффективной проверки и отслеживания нарушений, особенно в отношении политических чиновников. Объективная и независимая проверка без политического или других форм вмешательства требовала значительных усилий. Другая область, требующая улучшения для обеспечения более эффективного правоприменения, - это технические возможности систем, такие как функциональная совместимость баз данных, возможности надзорных органов и доступ к данным, необходимым для проведения проверки. Переход к электронному декларированию является еще одной тенденцией, которая должна поощряться.

Таблица 20. Краткое описание систем декларирования активов и интересов в странах АКС

| Страна | Категории чиновников, которые подают декларации | Количество декларантов | Кол-во поданных декл. | Орган, ответственный за сбор и проверку деклараций активов | Количество сотрудников, занимающихся декларациями | Формы публичного раскрытия |
|----------------------|--|------------------------|-----------------------|--|---|--------------------------------------|
| Албания | Высокопоставленные должностные лица в законодательной и исполнительной власти; Политические чиновники; Управляющие центрального банка; Государственные служащие высшего и среднего звена управления; Судьи; Директора государственных предприятий; Администраторы государственных акционерных обществ; Прокуроры | 3201 | 3679 | - Высшая инспекция декларирования и аудита активов (для всех ветвей власти) | 70 | Доступ к отдельным файлам по запросу |
| Армения | Высокопоставленные должностные лица в законодательной и исполнительной власти; Высшие политические чиновники; Управляющие центрального банка; Государственные служащие высокого уровня управления; Судьи высоких рангов; прокуроры | 3500 | 3400 | - Комиссия по этике для высокопоставленных чиновников | Нет данных | Нет данных |
| Азербайджан | Все государственные чиновники | Нет данных | | - Комиссия по борьбе с коррупцией | Никто | Нет публичного раскрытия |
| Беларусь | Выборные должностные лица, их супруги и дети; Государственные служащие и кандидаты на государственные должности | Нет данных | | - Министерство по налогам и сборам | Нет данных | Нет публичного раскрытия |
| Босния и Герцеговина | Высокопоставленные должностные лица в законодательной и исполнительной власти и их советники; Управляющие центрального банка; Кандидаты на законодательные должности; Судьи; Прокуроры | Нет данных | 1700 | - Отделы кадров государственных органов | 4 | Доступ к отдельным файлам по запросу |
| Болгария | Высокопоставленные должностные лица в законодательной и исполнительной власти и их заместители; Высшие политические чиновники; Управляющие центрального банка; Старшие судьи; Государственные служащие высшего и среднего звена управления; Члены руководящих органов в энергетическом секторе; Судьи; Прокуроры | Нет данных | Нет данных | - Комиссия по борьбе с коррупцией и незаконным изъятием активов - Высший судебный совет (судьи, прокуроры) - Отдел государственного реестра в Государственном офисе аудита | Нет данных | Онлайн публикация |

| Страна | Категории чиновников, которые подают декларации | Количество декларантов | Кол-во поданных декл. | Орган, ответственный за сбор и проверку деклараций активов | Количество сотрудников, занимающихся декларациями | Формы публичного раскрытия |
|------------|---|-------------------------------|-----------------------|--|---|---|
| Хорватия | Законодательные и исполнительные должностные лица высокого уровня; Судьи; Прокуроры | 2158 | 941 | - Центральная избирательная комиссия | 12 (Комиссия по предотвращению конфликта интересов) | Онлайн публикация |
| Эстония | Высокопоставленные должностные лица в законодательной и исполнительной власти; Политические чиновники; Государственные служащие высокого уровня управления; Судьи | 4640 | 3796 | - Парламентский комитет | Нет данных | Онлайн публикация |
| Грузия | Высокопоставленные должностные лица в законодательной и исполнительной власти; Политические чиновники; Государственные служащие высшего и среднего звена управления; Глава и члены правления центрального банка; Судьи; Прокуроры; Руководители государственных предприятий; Руководители юридических лиц публичного права; Руководители общественных некоммерческих юридических лиц и дочерних обществ | 5 600 (на конец окт. 2019 г.) | 5,809 | - Департаменты в Бюро гражданской службы | 14 | Онлайн публикация |
| Казахстан | Высокопоставленные законодатели; Судьи; Государственные служащие; Кандидаты на государственные должности; Лица, освобожденные из тюрьмы; Лица, уволенные с государственной службы | Нет данных | 506 408 | - Отдел в Бюро государственной службы | Нет данных | Нет публичного раскрытия |
| Косово | Высокопоставленные должностные лица в законодательной и исполнительной власти (государственные и местные); Политические чиновники (государственные и местные); Судьи; Прокуроры; Глава и члены правления центрального банка; Главы и члены правления госпредприятий | Нет данных | Нет данных | - Налоговый комитет Министерства финансов | Нет данных | Онлайн публикация |
| Кыргызстан | Политические должности. Высшие государственные должности. Специальные государственные должности. Сотрудники правоохранительных органов, дипломатических служб и вренослужащие. Муниципальные политические должности. Управление | Нет данных | Нет данных | - Государственная налоговая служба | Нет данных | Онлайн публикация только сводной информации |

| Страна | Категории чиновников, которые подают декларации | Количество декларантов | Кол-во поданных декл. | Орган, ответственный за сбор и проверку деклараций активов | Количество сотрудников, занимающихся декларациями | Формы публичного раскрытия |
|--------------------|---|------------------------|-----------------------|--|---|--|
| | центрального банка. Государственные и муниципальные служащие. | | | | | |
| Латвия | Высокопоставленные должностные лица в законодательной и исполнительной власти; Политические чиновники; Государственные служащие; Управляющие центрального банка; Судьи; Прокуроры | 57 676 | 57 652 | - Государственная налоговая служба | 20 | Онлайн публикация |
| Литва | Высокопоставленные должностные лица в законодательной и исполнительной власти; Политические чиновники и кандидаты; Государственные служащие; Судьи; Руководители государственных предприятий; Руководители политических партий и их заместители; Кандидаты на выборные должности. | Нет данных | 127 900 | - Управление Службы государственных доходов | 80 | Онлайн публикация |
| Северная Македония | Высокопоставленные должностные лица в законодательной и исполнительной власти Политические чиновники (избранные подчиняются SCPC и назначаются в PRO); Государственные служащие (подают декларации в учреждения, где они работают); Сотрудники SOE; Судебные работники | Нет данных | 4082 | - Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией | 5 | Интернет-публикация (кроме государственных служащих) |
| Монголия | Высокопоставленные должностные лица в законодательной и исполнительной власти; Политические чиновники; Государственные служащие (подают декларации в учреждения, где они работают); Судьи (кроме Верховного суда); Кандидаты в законодательные органы; Кандидаты в президенты | Нет данных | Нет данных | - НАБК; (Исполнительные и политические чиновники высокого уровня) - Генеральная избирательная комиссия (Кандидаты в президенты и законодатели) - Генеральный совет судов (судьи) - Совет государственной службы (Назначенные чиновники) | Нет данных | Публикация резюме онлайн |

| Страна | Категории чиновников, которые подают декларации | Количество декларантов | Кол-во поданных декл. | Орган, ответственный за сбор и проверку деклараций активов | Количество сотрудников, занимающихся декларациями | Формы публичного раскрытия |
|-------------|---|------------------------|-----------------------|--|---|--|
| Черногория | Законодательные и исполнительные чиновники; Политические чиновники; Государственные служащие; Сотрудник госпредприятий; Судьи и прокуроры | 5769 | 5277 | - Агентство по предотвращению коррупции | 54 | Онлайн публикация |
| Румыния | Высокопоставленные должностные лица в законодательной и исполнительной власти; Политические чиновники; Судьи; Прокуроры; Заместители глав магистратов; Судебные помощники и вспомогательный персонал; Государственные служащие; Контролирующие и управляющие члены госпредприятий; Чиновники высшего и среднего звена центрального банка; Кандидаты в президенты и законодатели | 350 000 | 538 454 | - Национальное агентство добросовестности (NIA) | 48 (инспекторы добросовестности NIA) | Онлайн публикация |
| Россия | Государственные и местные чиновники; Чиновники центрального банка; Сотрудники госпредприятий; | Нет данных | Нет данных | Нет данных | Нет данных | Публикация в интернете и отдельные файлы доступны по запросу СМИ |
| Сербия | Все государственные чиновники | 32 979 | 5505 | - Антикоррупционное Агентство | 17 | Онлайн публикация |
| Словения | (За исключением руководителей высшего звена местных государственных предприятий, учреждений и других организаций) | Нет данных | Нет данных | - Комиссия по предотвращению коррупции | Нет данных | Онлайн публикация |
| Таджикистан | Высокопоставленные должностные лица в законодательной и исполнительной власти; Старшие государственные служащие; Судьи; Прокуроры; Главы госпредприятий | Нет данных | Нет данных | - Департамент госслужбы управления - Отдел в налоговом комитете - отдел кадров государственного учреждения s | Нет данных | Нет публичного раскрытия |
| Украина | Все государственные чиновники; Кандидаты на выборах | Около 1 млн | Более 4 млн | - Национальное агентство по предупреждению коррупции | 20 уполномоченных сотрудников в департаменте | Онлайн публикация |

| Страна | Категории чиновников, которые подают декларации | Количество декларантов | Кол-во поданных декл. | Орган, ответственный за сбор и проверку деклараций активов | Количество сотрудников, занимающихся декларациями | Формы публичного раскрытия |
|--------|---|------------------------|-----------------------|--|--|----------------------------|
| | | | | (контроль представления, проверка представленной информации) | проверки деклараций и 20 сотрудников в департаменте мониторинга соблюдения законодательства о конфликте интересов, В среднем на каждого сотрудника приходится около 50 деклараций об активах, находящихся под проверкой. | |

Источник: отчеты о мониторинге СПД; исследование секретариата ОЭСР/АКС; комментарии стран.

Рекомендации

Политика добропорядочности в публичном секторе

- A. Обеспечить доказательную базу для политики добропорядочности публичного сектора (как часть документов государственной службы или антикоррупционной политики) и установить правильные цели и эффективные меры:
 - a. Разработать и внедрить методологию оценки рисков для формирования политики добропорядочности в публичном секторе;
 - b. Проводить регулярные опросы, собирать и анализировать данные для оценки воздействия реализации политики добропорядочности публичного сектора.
- B. Для реализации политики добропорядочности в публичном секторе на практике выделять достаточные ресурсы, особенно на уровне отдельных государственных органов, и обеспечивать их эффективную координацию.

Профессиональная государственная служба, основанная на личных качествах

- C. Обеспечить, чтобы набор, оценка и увольнение сотрудников на основе личных качеств были предусмотрены законом и применялись на практике для всех государственных служащих, включая руководящие должности.
- D. Обеспечить справедливое и объективное вознаграждение государственных служащих; снизить риск политизации и nepотизма за счет обеспечения прозрачного и объективного предоставления гибкой части заработной платы (например, бонусов) на основании оценки показателей эффективности работы.
- E. Создать доказательную базу для разработки и мониторинга реформы государственной службы путем сбора и анализа данных по вышеуказанным вопросам.

Этика в публичном секторе

- F. Разработать и принять современный общий кодекс поведения для всех категорий государственных служащих, для отдельных секторов и областей повышенного риска, для членов парламента и других политических деятелей.
- G. Обеспечить систематическое и эффективное обучение этике для сотрудников публичного сектора, включая обязательное обучение для всех новых служащих и для служащих в секторах с высоким риском нарушения добропорядочности.
- H. Разъяснять роль и укрепить полномочия сотрудников по вопросам этики в государственных учреждениях для обеспечения эффективного выполнения кодексов этики и оказывать им сильную методологическую поддержку со стороны центрального агентства, отвечающего за этику государственного сектора.
- I. Собирать данные о ключевых аспектах применения кодексов этики, таких как ресурсы, выделенные для работы в этой области, включая обучение, запросы на консультирование и санкции за нарушение кодекса этики.

Конфликт интересов и другие антикоррупционные ограничения

- J. Обеспечить, чтобы закон в соответствии с международными стандартами предусматривал следующее:
 - a. Определение конфликта интересов (реального, потенциального и видимого)
 - в. Определение «интереса» и «связанных лиц»
 - с. Ограничения и несовместимости
 - d. Положение о подарках
 - e. Ограничения после прекращения службы
 - f. Процедуры раскрытия, управления и разрешения конфликта интересов.
 - g. Соразмерные санкции за нарушения (как минимум дисциплинарные и административные)
 - h. Дополнительные правила для секторов высокого риска, таких как закупки, налоги, таможенные и регуляторные функции.
- K. Обеспечить централизованную координацию, мониторинг и контроль.
- L. Предоставлять методологическое руководство государственным органам по этим вопросам.
- M. Обеспечить отдельного уполномоченного (лицо или подразделение), ответственного за вопросы конфликта интересов в государственных органах
- N. Обеспечить централизованный сбор и анализ данных для планирования и реализации политики.
- O. Обеспечить беспристрастное и активное соблюдение правил, в том числе разрешение конфликта интересов и применение санкций с особым вниманием к высокопоставленным и политическим чиновникам и в зонах риска.
- P. Обеспечить начальное и профессиональное обучение на основе практических примеров и тематических исследований.
- Q. Предоставлять индивидуальное руководство или консультации, чтобы помочь в управлении конкретными ситуациями конфликта интересов.

Декларации активов и интересов

- R. Установить требование о комплексном раскрытии активов и интересов, по крайней мере, для должностных лиц высокого уровня и должностных лиц, занимающих политические должности, назначенные или избранные, а также для тех, кто работает в зонах повышенного риска или выполняет функции повышенного риска. Следующие должности должны быть как минимум включены в процесс декларирования: президент, члены парламента, члены правительства и их заместители, другие политические должностные лица, высшее руководство органов государственной власти, судьи, прокуроры, следователи по борьбе с коррупцией, руководители государственных предприятий.
- S. Обеспечить, чтобы объем информации, охватываемой формой декларации, был достаточно широк для того, чтобы можно было обнаружить как конфликт интересов, так и незаконное обогащение, включая все виды доходов с указанием

их источников, финансовыми обязательствами и расходами. Включить в декларирование раскрытие информации о бенефициарной собственности в компаниях, трастах и относительно активах.

- T. Раскрытие финансовой информации должно охватывать активы и интересы членов семьи декларанта (супругов и сожителей).
- U. Предусмотреть пропорциональные и сдерживающие санкции за нарушения, связанные с декларированием активов (по крайней мере, дисциплинарные и административные). Установить уголовные санкции за умышленную ложную или неполную информацию об активах в значительном размере.
- V. Обеспечить централизованные координацию, мониторинг и надзор за соблюдением требований по декларированию активов и интересов.
- W. Предоставить ответственному органу необходимые полномочия, ресурсы и автономию для независимого выполнения его функций.
- X. Обеспечить, чтобы орган, отвечающий за проверку деклараций об активах и интересах, имел доступ, включая автоматизированный доступ, к информации и базам данных, которыми располагают государственные органы, и располагал другими инструментами, необходимыми для полного выполнения своих целей.
- Y. Ввести электронную систему подачи и публикации деклараций об активах и интересах. Обеспечить, чтобы система была удобной и безопасной. Внедрить автоматизированный анализ рисков для электронных деклараций и автоматических перекрестных проверок с другими соответствующими государственными реестрами и базами данных.
- Z. Обеспечить онлайн-публикацию деклараций, в том числе в формате открытых данных (машиночитаемом формате). Любые ограничения в публикации должны быть узко и четко определены в законе и включать только то, что необходимо для защиты конфиденциальности и личной безопасности. Обеспечить расширенный поиск данных для обеспечения эффективного общественного контроля.
- AA. Обеспечить полную проверку (аудит) деклараций по различным основаниям, в том числе в связи с занятием определенных должностей с высокой степенью риска, выявлением с помощью анализа «красных флажков», жалобами граждан и сообщениями в СМИ. Приоритезировать проверки так, чтобы это касалось в основном деклараций с высоким уровнем риска.
- BB. Обеспечить беспристрастный и строгий контроль за соблюдением правил с акцентом на высокопоставленных и политических чиновников и на зоны риска.
- CC. Обеспечить беспристрастные и прозрачные процедуры в случае предполагаемых нарушений с публикацией обоснованных решений.
- DD. Обеспечить эффективное сотрудничество с правоохранительными органами в ходе контроля соблюдения требований о раскрытии активов и интересов.
- EE. Собирать, анализировать и публиковать административные данные и данные обследований для планирования и реализации политики в этой области.

Защита информаторов

- FF. Принять или усовершенствовать соответствующую правовую базу, поощряющую граждан сообщать о нарушениях, связанных с коррупцией, в соответствии с международными стандартами и передовой практикой защиты информаторов.
- GG. Обеспечить, чтобы внутренние каналы для сообщений работали в отдельных государственных учреждениях и в частном секторе и чтобы существовал центральный ответственный канал/орган с необходимыми полномочиями и ресурсами.
- HH. Обеспечить практическое и систематическое повышение осведомленности о важности сообщений о нарушениях, а также о защите и поддержке, которые предоставляются в связи с этим.
- II. Собирать данные о ключевых элементах систем защиты информаторов, чтобы проанализировать работу этих систем, выявить недостатки и соответствующим образом устранить их.

Добропорядочность в судебной системе

Судебная власть играет важнейшую роль в демократической системе управления и поддержании верховенства права. Коррупция в судебной системе подрывает легитимность публичной власти, разрушает судебную систему страны и способствует безнаказанности. Эффективные усилия по борьбе с коррупцией невозможны в системе, где судебным учреждениям не хватает добропорядочности, и они уязвимы для неправомерного влияния. «Чистота» судебной системы требует надежных гарантий независимости судебной власти, добропорядочности и подотчетности. Обеспечение добропорядочности в судебной системе является сложной задачей, поскольку для этого необходимо найти правильный баланс между подотчетностью и независимостью судебной власти.

Существует ряд международных документов, устанавливающих стандарты в этой области, которые используются мониторингом СПД в качестве целевых ориентиров. Конвенция ООН против коррупции (статья 11) гласит, что, учитывая независимость судебной власти и ее решающую роль в борьбе с коррупцией, каждое государство-участник должно в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы и без ущерба для независимости суда, принять меры по укреплению добропорядочности и предотвращению коррупции среди работников судебной системы. Независимость и беспристрастность судов являются частью фундаментального права человека на справедливое судебное разбирательство, как указано в глобальных и региональных международных договорах¹⁶⁰ и их толковании соответствующими органами, особенно в практике Европейского суда по правам человека.¹⁶¹ Комитет Министров Совета Европы¹⁶², Венецианской Комиссия¹⁶³, Консультативный совет европейских судей¹⁶⁴ и другие органы¹⁶⁵ разработали подробные руководящие принципы по независимости и добропорядочности судей. Это же касается и других организаций, в частности ООН¹⁶⁶ и ОБСЕ.¹⁶⁷

Вопросы независимости и добропорядочности судебных органов занимают важное место в документах антикоррупционной политики некоторых стран-участников СПД. Например, Национальная антикоррупционная стратегия **Монголии** предусматривает следующие цели, связанные с добропорядочностью в судебной системе: (1) улучшение добропорядочности, прозрачности и независимости и антикоррупционного сотрудничества судебной системы, (2) предотвращение незаконного вмешательства со стороны политических кругов и бизнес-групп. План действий по реализации Стратегии предусматривает ряд мер для достижения этих целей.

Хотя в отчете о мониторинге отмечалось, что некоторые из таких мер были расплывчатыми и неэффективными.¹⁶⁸

«20 результатов к 2020 году» Восточного партнерства (ЕаР) ЕС¹⁶⁹ требует принятия существенных мер, направленных на укрепление независимости, беспристрастности, эффективности и подотчетности судебной власти в регионе. Он включает, в частности, достижение к 2020 году следующих целей для стран Восточного партнерства:

- Практика работы прозрачной и основанной на заслугах системы найма и продвижения по службе с разбивкой по полу.
- Оценка работы судей и прокуроров в соответствии с их карьерным ростом.
- Практика зарегистрированных дисциплинарных дел, возбужденных разбирательств и приговоров в соответствии со стандартами ЕС.
- Всесторонняя и эффективная подготовка судейского корпуса по вопросам судебной компетенции и этики.

Независимость судебной системы

«Судебная власть, которая не является независимой, может быть легко коррумпирована или подвержена влиянию интересов, отличным от интересов справедливого и беспристрастного применения закона. Укрепление судебной системы изнутри, а также обеспечение всех гарантий ее независимости по отношению к другим государственным должностным лицам и частным субъектам имеет важное значение для борьбы с коррупцией в судебных органах и ее предотвращения».¹⁷⁰

Независимость отдельных судей гарантируется независимостью судебной власти в целом. Независимость судебной власти должна быть закреплена в Конституции, с более конкретными правилами, предусмотренными на законодательном уровне.¹⁷¹ Судебная независимость должна быть закреплена в законе, функциональной и финансовой. Она должна быть гарантирована от других ветвей власти, тех, кто стремится к справедливости, других судей и общества в целом.¹⁷² Таким образом, независимость судебной власти предполагает независимость от сторонних по отношению к судебной системе субъектов (например, исполнительной и законодательной власти или других учреждений) и внутреннюю независимость в рамках судебной системы (например, председателей судов, судов высшей инстанции, судебных советов, судебной администрации и т. д.)¹⁷³

Конституционные гарантии

Все страны СПД гарантируют независимость судебной власти в своих конституциях. Например, Конституция **Азербайджана** (ст. 127) провозглашает независимость судей. Они подчиняются только Конституции и законам Азербайджанской Республики и не могут быть заменены в течение срока их полномочий. При рассмотрении судебных дел судьи должны быть беспристрастными и справедливыми. Они должны обеспечивать равенство сторон, действовать исходя из фактов и в соответствии с законом. Прямые и косвенные ограничения судопроизводства - например, незаконное влияние, угрозы, вмешательство - не допускаются. В то же время в отчете СПД содержится критика еще одного положения Конституции Азербайджана, согласно которому президент является гарантом независимости судебной власти. Это было расценено как посягательство на разделение властей и институциональную независимость судебной власти¹⁷⁴.

Срок полномочий судей

Сроки полномочий судей и гарантии их несменяемости (то есть гарантированное пребывание в должности до достижения обязательного пенсионного возраста) является важным аспектом независимости судей. Несколько стран-участников СПД де-факто используют испытательные периоды, назначая судей на начальный срок (например, **Азербайджан, Грузия, Таджикистан**). Согласно международным стандартам, такие положения законодательства могут рассматриваться как проблематичные, если судьи должны быть повторно утверждены в конце их первоначального назначения, и нет четких критериев для их подтверждения при вступлении в должность. Согласно Европейской хартии о статуте судей, наличие испытательных сроков или требований об их продлении представляет трудности, если не опасности, для независимости и беспристрастности данного судьи, который надеется в конечном итоге получить искомую должность или получить продление его или ее контракта.

Однако в странах с относительно новыми судебными системами может возникнуть практическая необходимость сначала выяснить, действительно ли судья способен эффективно выполнять свои функции, прежде чем получить постоянное назначение.¹⁷⁵ Поэтому, по мнению Венецианской комиссии, если назначения на испытательный срок считаются необходимыми, отказ в утверждении действующего судьи должен производиться в соответствии с объективными критериями и с теми же процессуальными гарантиями, которые применяются в случае отстранения судьи от должности.¹⁷⁶

В Украине в 2016 году парламент внес поправки в Конституцию Украины, чтобы отменить полномочия парламента назначать судей и отменять испытательный срок назначения судей. Согласно новым положениям, все судьи будут назначаться пожизненно президентом по обязательному представлению Высшего совета правосудия после конкурсного отбора. Венецианская Комиссия решительно поддержала такие поправки, поскольку они положили конец практике испытательных сроков для судей, которые неоднократно критиковали представители Венецианской Комиссии, и ввели постоянное пребывание в должности до установленного обязательного возраста выхода на пенсию для всех судей (за исключением судей Конституционного Суда).¹⁷⁷

В Грузии в 2013 году в Конституцию были внесены поправки, предусматривающие, что судьи должны назначаться пожизненно, но закон может предусматривать испытательный срок не более трех лет. Также было сохранено положение о назначении судей Верховного суда на ограниченный срок (не менее 10 лет). Это положение, касающееся судей Верховного суда, а также возможность установления трехлетнего испытательного срока, было подвергнуто критике Венецианской комиссией. Было отмечено, что, хотя общепринято ограничивать срок полномочий судей Конституционного суда, это не распространяется на судей Верховного суда. Поэтому Венецианская комиссия рекомендовала предоставить возможность занимать должности пожизненно и судьям Верховного суда. Она также подвергла критике положение о том, что кандидатуры всех судей Верховного суда выдвигаются президентом; было бы предпочтительно передать право выдвигать кандидатов Высшему судебному совету.¹⁷⁸ Что касается других судей, то в соответствии с Органическим законом об судах общей юрисдикции Грузии судьи районных и апелляционных судов назначаются на три года. После истечения этого срока Высший совет юстиции принимает решение о пожизненном назначении на основе конкретных критериев.

В Грузии введена сложная система оценки судей, находящихся на испытательном сроке, и их назначения на пожизненный срок:

- По истечении одного и двух лет, а также за четыре месяца до истечения трехлетнего срока полномочий судьи Высший совет юстиции избирает по жребию одного судью и одного

члена, не являющегося судьей, в члены Высшего совета юстиции Грузии, которые оценивают деятельность судей (их называют «оценщики»).

- Оценщики оценивают деятельность судьи за определенный период в течение одного месяца. Оценщики оценивают деятельность судьи одновременно и независимо друг от друга. Оценщики не могут раскрывать друг другу информацию и результаты оценки, полученные в ходе оценки.
- Оценщики могут рассматривать дела, посещать судебные слушания под председательством оцениваемого судьи, по запросу получать аудио- и видеозаписи судебных слушаний, проводимых как во время, так и перед оценочным периодом, искать необходимую информацию в порядке, установленном законом, привлекать представителей юридических кругов для юридических консультаций, лично встречаться с судьей, который должен быть оценен, и с другими лицами, и опросить их для получения информации по конкретным вопросам. Метод получения информации не должен мешать оценке независимости судьи. Судья, который оценивается, имеет доступ к отчетам по каждому периоду оценки.
- Деятельность судьи оценивается по двум основным критериям - добропорядочность и компетентность.
- Высший совет юстиции анализирует результаты всех оценок, проведенных в течение трехлетнего срока полномочий судьи, и подводит итоги оценочных баллов, полученных судьей по каждому критерию.
- После проведения собеседования с судьей и рассмотрения результатов оценки Высший совет юстиции принимает обоснованное решение о пожизненном назначении судьи двумя третями голосов.
- Отказ в назначении на пожизненный срок может быть обжалован в Квалификационной палате Верховного суда. Правовые основания для апелляции: а) оценщик во время оценки или члена (членов) Высшего совета юстиции во время собеседования был предвзятым; б) отношение оценщика во время оценки или члена (членов) Высшего совета юстиции было дискриминационным; в) оценщик превысил свои полномочия, предоставленные в соответствии с законодательством Грузии, что нарушило права судьи на оценку или поставило под угрозу независимость суда; г) информация, на которой была основана оценка, является по существу неверной, что может быть подтверждено соответствующими доказательствами, представленными оцениваемым судьей; д) оценка не была проведена в соответствии с процедурой, определенной законодательством Грузии, что могло существенно повлиять на конечный результат.¹⁷⁹

В **Таджикистане** срок полномочий судьи составляет десять лет (ранее - пять лет). Такие ограничения сроков могут вызвать проблемы, так как продление срока полномочий судьи производится в дискреционном порядке. То же самое характерно и для **Казахстана**, где председатель Верховного суда (с согласия Высшего судебного совета) может принять решение о продлении срока полномочий судьи, достигшего 65 лет (не более чем на пять лет).¹⁸⁰

В **Монголии** все судьи назначаются на постоянную должность, то есть до выхода на пенсию.

В **Кыргызстане** судьи Верховного суда остаются в должности до достижения максимально допустимого возраста. Судьи местных судов назначаются Президентом по рекомендации Совета по отбору судей впервые на пятилетний срок, а затем - до достижения предельно разрешенного возраста. Порядок представления и назначения судей местных судов определяется конституционным законом. Совет судей установил порядок и критерии оценки судей до их постоянного назначения. В отчете о мониторинге СПД Кыргызстану рекомендовано рассмотреть возможность отмены первоначального 5-летнего назначения на должность судьи и обеспечить

постоянное пребывание в должности всех судей местных судов (до достижения предельно допустимого возраста).¹⁸¹

Похожая ситуация, касающаяся массовых увольнений судей с нарушением соответствующих процедур, была отмечена в **Кыргызстане**, где более 60 судей были уволены после событий 2010 года. Положение, в частности, усугубилось тем, что Генеральная прокуратура играла ведущую роль в составлении списка судей, которые должны были быть уволены. Группа мониторинга СПД пришла к выводу, что такая практика нарушает принцип судебной несменяемости и в будущем окажет крайне негативное влияние на реальную независимость судей.¹⁸² Обнадеживающий пример правильного подхода к регулированию судебной системы произошел в 2011 году. Кыргызстан принял специальный закон, который детализировал точную 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 потребуют законодательного одобрения.

В **Узбекистане** закон не был улучшен, и постоянное пребывание судей в должности в соответствии с рекомендациями мониторинга СПД не было введено. Напротив, новые положения, введенные в 2017 году, предусматривают два фактических испытательных периода: судьи назначаются на первоначальный пятилетний срок, затем на десятилетний срок и только впоследствии на неограниченный (пожизненный) срок полномочий в соответствии с установленной процедурой. Основными критериями отбора судей на новый срок и другие должности судей являются «безупречная репутация, честность, объективность, справедливость и профессиональная компетентность, проявленные в течение их карьеры». При рассмотрении кандидатуры на повторное назначение Высший судебный совет принимает во внимание последовательность решений, наличие достаточного опыта в области правосудия и применения законодательства, а также общественного мнения о профессиональной деятельности судьи. В целом, в конце 2018 года в должности было 38 судей с пожизненным сроком полномочий (в основном в Верховном суде), 164 судьи были назначены на 10-летний срок, а остальные судьи - пятилетний срок (всего количество судей во всех судах было 1380). В отчете о мониторинге с сожалением отмечается, что судьи назначаются не на один, а на два срока до их возможного назначения на пожизненный срок. Менее 3% от общего числа судей назначены пожизненно. Этот фактор значительно ограничил независимость судей. Критерии оценки кандидатов для повторного назначения на новый срок также были признаны недостаточно четкими и слишком широкими. Новая рекомендация была усилена, было рекомендовано установить в законе, что судьи назначаются пожизненно. Если временные положения, предусматривающие назначение судей на фиксированный срок, остаются временно в силе, то такое назначение должно быть ограничено только одним сроком, и по истечении этого срока судье может быть отказано в подтверждении служебных обязанностей, только если он не соответствует четким критериям, основанным на беспристрастной и прозрачной процедура оценки.¹⁸³

Судебные советы

Судебный совет является ключевым институтом для обеспечения независимости судебной власти, а также честности и подотчетности судей.¹⁸⁴ Такой совет, независимый от законодательного и исполнительного вмешательства, должен быть наделен широкими полномочиями по всем вопросам, касающимся статуса судей, а также организации, функционирования и имиджа судебных учреждений. Совет должен состоять исключительно или в основном из судей, избранных их коллегами.¹⁸⁵ Во всех странах СПД есть судебный совет или аналогичный орган, хотя не все страны соблюдают соответствующие международные стандарты. После предыдущего раунда мониторинга несколько стран провели важные реформы своих судебных советов.

Как отмечается в отчете Специального докладчика ООН, создание судебного совета само по себе недостаточно для обеспечения независимости и повышения ответственности судебных органов. Для того чтобы совет мог выполнять свою роль гаранта независимости судебной власти, важно обеспечить, чтобы ему были предоставлены широкие полномочия во всех аспектах, связанных с продвижением судей по службе, и чтобы его институциональная структура и состав способствовали независимости судебной власти и продвижения судей по службе от внешнего политического давления.¹⁸⁶

В **Армении** до конституционной реформы 2015 года Совет юстиции состоял из 9 судей, избираемых Общим собранием судей, двух ученых-юристов, назначаемых президентом, и двух членов, назначаемых Национальной ассамблеей. После реформы 2015 года Высший судебный совет (ВСС) Армении состоит из десяти членов. Пять из них избираются Общим собранием судей из числа судей, имеющих опыт работы судьей не менее десяти лет. В Высший судебный совет должны быть включены судьи всех судебных инстанций. Член совета, избранный Общим собранием судей, не может быть председателем суда или председателем палаты Кассационного суда. Еще пять членов Высшего судебного совета избираются Национальным собранием (парламентом Армении) не менее чем тремя пятими голосов от общего числа депутатов из числа академических юристов и других известных юристов с высокими профессиональными качествами, имеющих гражданство только Республики Армения и обладающих профессиональным опытом работы не менее пятнадцати лет. Член совета, избранный Национальным собранием, может и не быть судьей. Венецианская комиссия сочла состав ВСС достаточно сбалансированным. Она также указала, что необходимы некоторые разъяснения относительно кандидатур членов совета не из числа судей и их статуса.¹⁸⁷ Члены ВСС избираются сроком на пять лет без права переизбрания. В отчете о мониторинге СПД Армении рекомендовалось установить открытую, прозрачную и конкурентную процедуру выборов несудейских членов Высшего судебного совета и определить критерии для выбора их Национальной ассамблеей.¹⁸⁸

В 2016 году в **Казахстане** был реформирован Высший судебный совет (ВСС), который был преобразован в автономное государственное учреждение со своим собственным аппаратом. Его мандат был расширен, чтобы включать, помимо прочих полномочий, оценку и утверждение работы судей, которые были в должности в течение одного года, и рассмотрение апелляций судей против решений, принятых Судебным жюри. Тем не менее, доклад о мониторинге показал, что Казахстан не смог полностью выполнить предыдущие рекомендации СПД в этом отношении. Точнее говоря, мандат ВСС не включал в себя задачу обеспечения гарантий судебной независимости (по отношению к другим ветвям власти), независимости отдельных судей и обеспечения конституционных полномочий президента в отношении формирования судов. Общее количество членов ВСС не было установлено законом, что сопряжено с риском преобладания не судейских членов или судей, вышедших на пенсию, над действующими судьями. На момент проведения мониторинга число действующих судей, которые имели членство в ВСС (исключая председателя ВСС и вышедших в отставку судей), составляло только одну треть от общего числа его членов (пять из 16). Президент Казахстана назначает всех членов ВСС (по рекомендации Пленума Верховного суда, а не конференции/съезда судей), утверждает штатные положения и структуру ВСС, назначает главу секретариата ВСС. В отчете сделан вывод о том, что процедура формирования ВСС по-прежнему не соответствовала международным стандартам. Группа экспертов по мониторингу подтвердила, что Судебный совет должен быть органом судебной системы и, следовательно, независимым от других ветвей власти и даже от главы государства.¹⁸⁹

В **Кыргызстане** есть два основных судебных органа, ответственных за карьеру судей и другие вопросы, касающиеся управления судебной системой. Различные вопросы, включая досрочное освобождение судьи от должности, дисциплинарную ответственность, отмену судебного иммунитета и подготовку бюджета судов, решаются Советом судей, который является выборным органом судейского самоуправления. Совет судей избирается большинством голосов Конгресса

судей. Совет судей состоит из 15 членов, избираемых из числа членов судейского сообщества на трехлетний срок с учетом гендерного представительства: не более семидесяти процентов членов должны быть одного пола. Помимо судей местных судов в список кандидатов могут быть включены не более трех судей Верховного суда и одного судьи Конституционной палаты Верховного суда. Председатели судов любого уровня, а также судьи, являющиеся членами Совета по отбору судей, не могут быть членами Совета судей. В 2017 году изменениями в Конституции была учреждена дисциплинарная комиссия при Совете судей.

Совет по отбору судей проводит необходимую выборку. Совет по отбору судей состоит из девяти судей. Каждая из сторон - Совет судей, представители гражданского общества, избираемые парламентским большинством, и парламентская оппозиция Верховного совета - выбирает одну треть состава Совета. Судьи избираются в Совет по отбору судей Советом судей в соответствии с процедурой, установленной Конгрессом судей, с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола. В то же время судьи, избранные в Совет, должны представлять все инстанции судов. Представители гражданского общества в Совете избираются парламентским большинством и парламентской оппозицией на заседаниях с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола. Кандидаты от гражданского общества на должности членов Совета выдвигаются от образовательных, научных учреждений, общественных объединений и других организаций. Гражданское общество (образовательные, научные учреждения, общественные объединения и другие организации) представляет свои предложения в письменном виде парламентскому большинству или парламентской оппозиции Верховного Совета. Парламентское большинство и парламентская оппозиция выбирают трех кандидатов из числа предложенных с учетом требований к членам Совета.

В отчете СПД о мониторинге отмечалось, что существование органов судебного самоуправления, предусмотренных Конституцией и законами, было очень хорошим опытом Кыргызской Республики. Также в качестве положительного факта было отмечено, что председатели судов не могли быть членами Совета судей. В докладе приветствуется создание отдельного органа, отвечающего за отбор кандидатов на судейские должности. Процедура квот для избрания членов Совета по отбору судей, предусмотренная в специальном законе, выглядела привлекательно, но тот факт, что две трети его членов были сформированы парламентом, имел по-прежнему политический контекст.

Эксперты по мониторингу также обратили внимание на то, что Судебный департамент находится в ведении Верховного суда Кыргызской Республики. В то же время Судебный департамент обеспечивает работу судебной системы, в том числе органов судейского самоуправления и специальных органов, таких как Совет по отбору судей и Дисциплинарная комиссия. Руководитель Судебного департамента назначается Председателем Верховного Суда с согласия Совета судей. В докладе было признано, что такая концентрация полномочий, а также влияние на органы, обеспечивающие работу всей судебной системы (Судебный департамент и персонал Верховного суда) в руках председателя Верховного суда, недопустимы.¹⁹⁰

Украина также реформировала свой институт судебного совета после принятия законодательных и конституционных поправок в 2016 году. Состав Высшего совета правосудия был изменен до 21 члена, большинство из которых являются судьями, избранными своими коллегами. Президент и Парламент по-прежнему принимают участие в формировании состава Высшего совета правосудия (назначая по два члена каждый). Съезд адвокатов Украины, съезд прокуроров и съезд представителей юридических вузов и научных учреждений выбирают по два члена каждый. Съезд судей Украины избирает десять членов, которые должны быть действующими или бывшими судьями, и единственным членом Высшего совета правосудия по должности является Председатель Верховного суда. И министр юстиции, и Генеральный прокурор более не являются частью этого органа. Члены совета назначаются на четырехлетний срок и не могут служить два

срока подряд. Высший совет правосудия начнет свою работу минимум с 15 членами, большинство из которых должны быть судьями.

Кроме того, члены Высшего совета правосудия работают на постоянной основе (кроме Председателя Верховного суда) и подчиняются строгим правилам о деятельности, несовместимой со служебными обязанностями. Высший совет правосудия наделен широкими полномочиями по большинству вопросов, касающихся статуса судей, а также организации и функционирования судебных учреждений, дисциплинарного производства в отношении судей.¹⁹¹

Высшая квалификационная комиссия судей (ВККС) Украины является еще одним постоянным органом судейского самоуправления, который отвечает за процедуру назначения и квалификационные экзамены для судей. В ВККС было 16 членов. Восемь членов избирались съездом судей из числа судей, имеющих опыт работы в качестве судьи не менее десяти лет, или судей в отставке; съезд адвокатов и съезд юридических школ и научных учреждений выбирали по два члена каждый; и два члена назначались омбудсменом парламента и главой государственной судебной администрации из числа лиц, которые не являются судьями. Как и члены ВСП, члены ВККС подчиняются строгим правилам о несовместимости служебной деятельности с другой работой. В соответствии с поправками, принятыми в октябре 2019 года, состав ВККС был сокращен до 12 членов, назначаемых Высшим советом правосудия по результатам конкурса, который проводит отборочная комиссия. В состав отборочной комиссии должны входить три человека, избранные Советом судей Украины из числа его членов, и три человека из числа международных экспертов. Решение об увольнении члена ВККС должно приниматься Высшим советом правосудия.

Однако следует отметить, что и ГРЕКО, и Венецианская Комиссия сочли, что новая структура судебных органов в Украине слишком сложна в отношении процедуры отбора судей. Как описано в отчете ГРЕКО, ответственность за процедуру выбора несет Высшая квалификационная комиссия судей; в оценке квалификации кандидатов в судьи ВККС помогает новый Общественный совет по добропорядочности; рекомендации ВККС затем одобряются Высшим советом правосудия; окончательное назначение осуществляется Президентом. Такое участие различных органов и лиц может снизить эффективность процесса и повысить риск внешнего воздействия на разных этапах. Как указала Венецианская Комиссия, эта сложная система «несет риски дублирования и конфликтов» и «в идеале, для обеспечения согласованного подхода к судебной карьере, ВККС должен стать частью ВСП, возможно, в качестве палаты, отвечающей за отбор кандидатов на судейские должности».¹⁹²

В **Узбекистане** указом президента в 2017 году был учрежден Высший судебный совет (ВСС), который заменил Высшую квалификационную комиссию судей. Новый Закон «О Высшем Судебном Совете Республики Узбекистан» определил Совет как орган судейского сообщества, направленный на поддержку и содействие соблюдению конституционного принципа независимости судей в Республике Узбекистан. Председатель Совета назначается Сенатом Олий Мажлиса по рекомендации Президента Республики Узбекистан. Одиннадцать членов Совета, выбранных из судей, назначаются Президентом Узбекистана по рекомендации Председателя Совета. Секретарь и семь членов Совета, выбранных из числа представителей правоохранительных органов, институтов гражданского общества и высококвалифицированных экспертов-юристов, также утверждаются Президентом Узбекистана. Председатель, секретарь и одиннадцать членов Совета, выбранных из числа судей, осуществляют свою деятельность на постоянной основе, а остальные восемь членов, включая заместителя Председателя, работают на общественных началах.

В отчете СПД о мониторинге приветствовалось создание Высшего судебного совета в качестве отдельного органа, а также принятие соответствующего закона. Было признано, что создание такого органа, наделенного широкими полномочиями в качестве органа, содействующего независимости судебных органов, является позитивным событием, и оно частично соответствует

международным стандартам. В то же время, состав ВСС и процедура его формирования вызвали ряд вопросов:

- Состав ВСС не соответствовал стандарту, согласно которому большинство его членов должны выбираться судьями из числа судей. Политические органы (Президент, Сенат Олий Мажлиса) играют ключевую роль в назначении членов Совета. Даже члены, представленные судьями, назначаются президентом по рекомендации председателя ВСС, а не выдвигаются для выдвижения судебским сообществом. Назначение большинства судей должно быть поручено органу судебскому сообществу, например, судебному съезду.
- Возможность включения в Совет представителей гражданского общества заслуживает высокой оценки. Однако на них приходится небольшой процент членского состава Совета, и отсутствует прозрачная процедура их отбора и выдвижения. Более того, они работают на общественных началах, что уменьшает их роль и возможность влиять на принятие решений. В действующем составе Совета был только один представитель НПО, и даже этот единственный член представлял ассоциацию судей.
- Присутствие представителей правоохранительных органов и исполнительных органов (Генеральная прокуратура, Министерство внутренних дел, Министерство юстиции) среди членов Совета нецелесообразно, поскольку это может негативно сказаться на независимости Совета.
- Согласно Закону о ВСС, его структура и штат исполнительного секретариата утверждаются Президентом Узбекистана. Эти полномочия должны быть делегированы самому Совету для укрепления его независимости и ограничения влияния политических органов на судебную систему.
- Процедура прекращения полномочий членов ВСС в законе не прописана.¹⁹³

Рисунок 14. Назначение судей-членов Судебных советов в странах ЕС: роль судебной системы

| | BE | BG | DK | IE | EL | ES | FR | HR | IT | LV | LT | HU | MT | NL | PL | PT | RO | SI | SK | UK |
|--|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Кандидаты предлагаются не только судьями и назначаются парламентом | | | | | | | | | | | | | | | • | | | | | |
| Кандидаты предлагаются судьями и назначаются парламентом | | | | | | • | | | | | | | | | | | | | | |
| Кандидаты предлагаются и назначаются судьями с формального одобрения парламентом или исполнительной властью (без права выбора) | | | • | | | | | | | | | | | | • | | • | | | |
| Кандидаты предлагаются и назначаются судьями | • | • | | • | • | | • | • | • | • | • | • | • | | | • | | • | • | • |

Источник: The 2019 EU Justice Scoreboard, с. 50, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf.

Процедуры назначения

Независимость судебной власти может быть подорвана, если политические органы (например, парламент или президент) играют решающую роль при назначении судей. Как отмечается в одном из отчетов о мониторинге СПД, желательно исключить такие органы из процесса назначения и отстранения судей. Если это невозможно сделать, необходимо настроить процедуру таким образом, чтобы основное решение принималось судебным советом (составленным в соответствии с международными стандартами, рассмотренными выше), в то время как политические органы должны только одобрять решения судебного совета.¹⁹⁴

В Монголии Президент назначает всех судей по предложению Генерального совета судей; кандидатуры судей Верховного суда должны быть сначала одобрены парламентом. До выдвижения кандидатуры судей отбираются Генеральным советом судей и его квалификационной комиссией; вакансии объявляются на веб-сайте Совета. Квалификационная комиссия судей оценивает кандидатов; затем Генеральный совет проводит собеседования с каждым кандидатом и голосует, чтобы определить, кого он будет выдвигать; кандидаты с наибольшим количеством голосов представляются президенту. Президент не связан рекомендацией Совета и может отклонить кандидата. Мониторинг СПД отметил, что участие других ветвей власти (президент, парламент) в назначении судей вызывает обеспокоенность, так как подрывает независимость судей.¹⁹⁵ В отчете также упоминается, что если такие учреждения не могут быть полностью исключены из процесса отбора, то необходимо сделать процедуру формальной, чтобы обеспечить ее соответствие международным стандартам. Таким образом, политические органы должны только одобрять решения, принятые соответствующим образом сформированным судебным советом, и не иметь произвольных полномочий принимать решения в отношении назначения или увольнения судьи. Однако, если это невозможно, одним из вариантов будет разрешение президенту наложить вето на рекомендованного кандидатом судебного совета, но президент должен будет одобрить кандидата, если судебный совет повторно представит кандидата на назначение.¹⁹⁶ В отчете о четвертом раунде мониторинга рекомендовалось исключить политические институты (президента и парламент) из процесса назначения и увольнения судей, а также членов квалификационных комитетов судей и комитетов по этике (заменяв их Генеральным советом судей).¹⁹⁷

Кыргызстан провел важные реформы со времени предыдущего раунда мониторинга. Тем не менее, политические органы по-прежнему имеют чрезмерные полномочия при назначении судей и в вопросах продвижения судей по службе. Судьи Верховного суда, судьи Конституционной палаты Верховного суда избираются парламентом по предложению Президента на основании предложения Совета по отбору судей. Судьи местных судов назначаются Президентом из числа тех, кто прошел конкурсный отбор и которые предложены Советом по отбору судей. Президент своим мотивированным решением имеет право вернуть в Совет по отбору судей материалы по предлагаемому кандидату в течение 10 рабочих дней с даты их получения. В этом случае Совет предлагает в порядке очередности нового кандидата из списка кандидатов, в зависимости от количества полученных баллов. Повторные предложения Совета по отбору судей вносятся до полного использования сформированного списка кандидатов на указанную должность. В случае полного использования сформированного списка кандидатов, Совет по отбору судей проводит новый конкурс.

Доклад СПД о мониторинге показал, что в случае назначения судей местных судов Совет по отбору судей не может настаивать на кандидате, которого он предложил президенту для назначения. В то же время Президент может отклонить любую кандидатуру «своим обоснованным решением» по любой причине. Это предусматривает неограниченную свободу действий Президента и не соответствует международным стандартам. Это было подтверждено практикой: около 30% кандидатов, предложенных Советом по отбору судей, были отклонены президентом без объяснения причин. Процедура назначения судей Верховного Суда и Конституционной палаты Верховного

Суда является более приемлемой, поскольку Президент обязан представить в Парламент предложенные кандидатуры в случае «отсутствия обстоятельств, препятствующих избранию кандидата на должность судьи», а также должен представить кандидатов, неоднократно представленных Советом по отбору судей. Однако такие «обстоятельства, препятствующие избранию кандидата на должность судьи», в законе четко не определены, что также позволяет президенту отклонять кандидатов по своему усмотрению. Это подтверждает, что политические органы выполняют не только формальную роль, но и обладают неограниченным или значительным усмотрением в вопросе назначения судей, что не соответствует стандартам и предыдущим рекомендациям мониторинга СПД.¹⁹⁸ Такая договоренность была также раскритикована Венецианской комиссией.¹⁹⁹

Доклад СПД о мониторинге рекомендовал Кыргызстану отстранить Парламент от процесса назначения и увольнения судей, отстранения от их должности, выдачи лицензий и принятия присяги судьями. Роль парламента в формировании судебных органов (Совета по отбору судей и Дисциплинарной комиссии) также должна быть максимально сужена. Также в докладе рекомендовано максимально ограничить роль Президента. Международные стандарты допускают определенную роль Президента в процессе назначения судей, но в то же время его усмотрение должно быть ограничено, а приоритет придан решениям судебной власти (см. выше). Все остальные полномочия должны быть отменены и переданы судебным органам.²⁰⁰

В своем заключении по **Украине** Венецианская Комиссия сочла предложение об отмене компетенции парламента по выбору судей на неограниченный срок, что настоятельно рекомендовалось Комиссией в ее прошлых заключениях, «очень желательным».²⁰¹

Оптимальная модель для назначения и увольнения судей состоит в том, чтобы Судебный совет непосредственно решал такие вопросы при условии, что закон обеспечивает независимость и надлежащий состав совета. Из стран СПД Судебный совет напрямую назначает и освобождает от должности судей судов общей юрисдикции только в **Грузии**. (Однако судьи Верховного суда Грузии по-прежнему назначаются парламентом по предложению президента; в результате внесения поправок в Конституцию 2017 года Высший совет юстиции имеет право подавать кандидатов на должность судей Верховного суда в парламент вместо президента Грузии).

В ряде других европейских стран, включая нескольких членов АКС, судебный совет назначает судей напрямую (а не просто выдвигает кандидата). В **Италии** и **Португалии** Судебный совет имеет право назначать, придавать, переводить и повышать в должности судей судов общей юрисдикции и осуществлять дисциплинарный контроль над ними. В **Болгарии** Высший судебный совет назначает, продвигает, переводит, освобождает от должности судей, прокуроров и следственных судей. В **Хорватии** Государственный судебный совет назначает и освобождает от должности судей. На **Кипре** назначение, продвижение по службе, перевод, лишение должности, увольнение и дисциплинарные вопросы сотрудников судебных органов относятся исключительно к компетенции Высшего судебного совета. В **Северной Македонии** Совет судей избирает и освобождает от должности судей и председателей судов. В **Турции** Высший совет судей и прокуроров уполномочен назначать судей, переводить их на другие должности и принимать решения по вопросам их продвижения по службе и дисциплинарным вопросам.²⁰²

Председатели судов

Председатели судов, в случае чрезмерных административных полномочий, могут оказывать негативное влияние на внутреннюю независимость судей, принимая решение о распределении дел, выделяя ресурсы и влияя на карьерный рост судей. Поэтому рекомендуется ограничить их полномочия. Лучший способ обеспечить максимальный уровень независимости председателей судов - это избирать их судьями соответствующего суда или органом судебного самоуправления (например, конференциями судей или даже имеющим соответствующие полномочия Судебным

советом).²⁰³ Целесообразно, чтобы в любом случае такой выбор основывался на личных качествах²⁰⁴. Председатели судов должны назначаться на ограниченный срок с возможностью только одного продления.²⁰⁵

В Кыргызстане судьи Верховного суда избирают из своего состава председателя и заместителей председателя сроком на три года. Председатель и заместители председателя местных судов избираются собранием судей соответствующего местного суда сроком на три года. Один и тот же судья не может быть избран председателем, заместителем председателя Верховного суда или местного суда в течение двух последовательных сроков в одном и том же суде.²⁰⁶ **В Украине** после реформирования Закона о судебной власти и статусе судей в 2014–2016 годах большинство председателей судов и их заместители избираются собранием судей соответствующего суда тайным голосованием на трехлетний срок (но не более, чем на два срока подряд). Судьи суда могут принять решение о досрочном увольнении председателя суда или его заместителя двумя третями голосов. Президент и заместители председателя Верховного суда назначаются на должность и освобождаются от должности на пленарном заседании Верховного суда, в состав которого входят все судьи Суда. **В Грузии** председатели судов и председатели судебных палат назначаются и освобождаются от должности Высшим советом юстиции.²⁰⁷

Распределение дел

Произвольное распределение дел между судьями создает условия для коррупции и неправомерного влияния на отправление правосудия. Эта функция не должна принадлежать председателю суда. Распределение дел должно быть либо случайным, либо делаться на основе заранее определенных, четких и объективных критериев, определенных коллегией судей.²⁰⁸ На это решение не должны влиять пожелания какой-либо стороны в деле или кого-либо, кто заинтересован в исходе дела.²⁰⁹

В законодательстве некоторых стран СПД формально введено автоматическое распределение дел, но существуют опасения, что работа автоматических систем может быть искажена (например, путем фальсифицированной специализации судей или передачи определенных судебных округов судьям апелляционных судов, таким образом, сужая круг судей, которым могут быть назначены конкретные дела). Поэтому важно обеспечить, чтобы стороны и широкая общественность имели доступ к информации о том, как дела распределяются через автоматизированную систему (путем предварительной публикации результатов или предоставления их по запросу).

В отчете по **Кыргызстану** отмечается, что автоматизированная система распределения дел была внедрена на практике только в одной палате Верховного суда. В других судах назначение дел по-прежнему осуществлялось «вручную» председателями судов.²¹⁰ С момента принятия отчета о мониторинге Кыргызстан в качестве пилотного проекта внедрил автоматическое распределение дел в трех местных судах и планировал распространить его на все суды до конца 2019 года.²¹¹

В Грузии в отчете СПД о мониторинге было рекомендовано ввести автоматическое случайное распределение дел в судах с публикацией результатов такого автоматического распределения дел. Этот механизм был введен путем внесения законодательных поправок в 2017 году и вступил в силу в 2018 году. Результаты рассмотрения дела доступны для всех путем запроса на информирование общественности, представленного в Высший совет юстиции. Коалиция НПО за независимую и прозрачную судебную систему, однако, подвергла критике новую систему. Признавая, что создание новой системы распределения дел является одной из наиболее значительных реформ последних лет, коалиция выразила обеспокоенность тем, что, хотя программа распределения дел случайным образом сама выбирает, какой специализированный судья назначается для конкретного дела, специализация судей на определенное правовое поле определяется председателем суда. Предположительно, председатель суда может изменить специализацию судьи без каких-либо оснований. По мнению коалиции, это создало значительные риски влияния на распределение дел. Другая НПО отметила ряд других проблем с функционированием системы автоматического

распределения дел. Среди них: нехватка судей, особенно в регионах, что препятствует случайному распределению дел во всех судах; нечеткая процедура назначения дежурных смен судей, которая позволяет передавать дело конкретному судье без должного учета их специализации и случайного принципа; практика распределения дел в последовательном порядке сотрудниками канцелярии; тот факт, что правила распределения дел не обеспечивают справедливого и объективного распределения дел в зависимости от сложности дела и загруженности судей и т.д. Для решения этих проблем и контроля за функционированием новой системы Высший совет юстиции учредил специальное подразделение и приступил к анализу работы системы, чтобы внести улучшения в 2019 году.²¹²

В январе 2018 года Высший совет юстиции принял решение об отмене прежней практики, согласно которой председатели судов имели право передавать дела судьям во время временного приостановления работы электронной системы. Полномочия по последовательному распределению дел во время приостановки работы электронной системы были переданы специально уполномоченному сотруднику судебного реестра, который распределяет дела в соответствии со специальными правилами (назначение дел в соответствии с порядком зарегистрированных дел и алфавитным порядком фамилий судей).

Узбекистан ввел автоматизированное распределение дел во всех судах в конце 2018 года. Система основана на положениях, утвержденных Президиумом Верховного Суда. Доклад СПД о мониторинге приветствовал введение электронного распределения дел среди судей во всех судах Узбекистана. Однако применялись и некоторые исключения, которые позволяли председателю суда применять «ручное» распределение. В соответствии с правилами, если судья был отозван (или сам отказался от дела), передача дела другому судье, или передача дел, переданных судом надзорной инстанции для повторного разбирательства, а также передача дела, переданного из другого суда или дела, переданного по распоряжению председателя Верховного суда, должны осуществляться председателем суда вручную. В отчете о мониторинге сделан вывод о том, что такие исключения подрывают положительный эффект автоматического распределения дел, поскольку такое ручное распределение открыто для манипуляций и освобождает от автоматического распределения без веских оснований целые категории дел. В отчете было рекомендовано, чтобы Узбекистан обеспечил автоматическое распределение дел в судах по всем категориям дел и публикацию результатов такого распределения в Интернете; в случае «ручного» распределения из-за долговременного сбоя автоматизированной системы такое распределение должно быть обосновано в письменной форме, на основе тех же критериев, что и автоматическое распределение, и его результаты должны быть опубликованы.²¹³

Финансовая независимость, оплата труда

Судебная власть не может быть независимой, если она не финансируется должным образом из государственного бюджета, либо когда ее финансирование зависит от усмотрения исполнительной власти, либо когда она должна полагаться на благотворительные пожертвования от частных лиц. Судебная власть также должна иметь возможность подготовить свой собственный бюджет и представить его в парламент.

Пример хорошего подхода к юридическим правилам финансирования можно найти в **Кыргызстане**. Согласно Бюджетному кодексу 2016 года, проекты правовых актов по вопросам, касающимся судебного бюджета, подлежат обязательной одобрению Советом судей. Бюджет судебной власти составляется судебной властью самостоятельно и включается в национальный бюджет по согласованию с исполнительной и законодательной ветвями власти. Проект бюджета судебной власти направляется Советом судей Правительству на утверждение не позднее, чем за 8 месяцев до начала следующего финансового года. При наличии разногласий уполномоченный государственный орган направляет проект бюджета судебной власти в Совет правительства.

Представители Совета судей и Совета правительства обязаны провести и завершить процедуру утверждения не позднее, чем за 7 месяцев до начала следующего финансового года. Если соглашение достигнуто, Совет судей завершает подготовку проекта бюджета судебной системы с учетом согласованных предложений и представляет его правительству. В случае, если соглашение не достигнуто, предложение Совета судей и замечания правительства по проекту бюджета судебной системы направляются в парламент для рассмотрения. При подготовке республиканского бюджета на соответствующий год сумма расходов в бюджете судебной власти может быть ниже утвержденных показателей предыдущего года только в случае согласования с Советом судей. Сокращение судебного бюджета в течение бюджетного года может проводиться только с одобрения Совета судей. Государственная программа «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2014-2017 годы» предусматривала увеличение бюджета судебной власти, который должен был составить 2% от общего бюджета Кыргызской Республики. В отчете о мониторинге одобряются эти положения и государственная программа. Хотя было также отмечено, что, хотя цель программы не была достигнута, судебный бюджет, выделенный на 2015–2018 годы, всегда соответствовал или даже превышал бюджет, предложенный Советом судей.²¹⁴

Еще один положительный пример можно найти в **Армении**, где в новом Судебном кодексе прописана подробная процедура формирования судебного бюджета, включая роль Высшего судебного совета (ВСС) и Генеральной ассамблеи судей:

- сотрудники каждого суда и Генеральной Ассамблеи готовят проект предложения по бюджету и направляют его в Судебный департамент;
- Судебный департамент готовит среднесрочную программу расходов и предложение по бюджету, в которое также должен быть включен бюджет ВСС, и отправляет его в ВСС на утверждение;
- после утверждения подготовленный бюджет или программа среднесрочных расходов представляются правительству в сроки, установленные решением о начале процесса составления бюджета;
- правительство должно принять судебное бюджетное предложение и включить его в проект государственного бюджета, а в случае возражений приложить его к проекту государственного бюджета, представленному в Национальное собрание. Возражения правительства должны включать подробное обоснование;
- Председатель ВСС представляет позицию Высшего судебного совета по бюджетному предложению и среднесрочной программе расходов перед Национальной ассамблеей.²¹⁵

В **Монголии** Генеральный судебный совет также имеет право представлять предлагаемый бюджет непосредственно парламенту. Это, однако, пока не защитило судебную систему от бюджетных сокращений. Окончательное решение по бюджету судебной власти остается за парламентом, который обычно принимает позицию правительства и министерства юстиции. Положение закона о том, что бюджет судебной системы не может быть сокращен из года в год, на практике не соблюдалось и в конечном итоге было полностью отменено.²¹⁶

В **Узбекистане** в отчете о мониторинге выявились проблемы в функционировании Фонда развития судебных органов, который формируется за счет государственных пошлин и штрафов, а также судебных сборов и штрафов. В отчете о мониторинге отмечается, что часть денежных средств Фонда поступает от платежей, собранных на основании исполнительных листов, выданных Службой принудительного исполнения, действующей при Генеральной прокуратуре. Это делает суды косвенно зависимыми от органов прокуратуры и может повлиять на объективность и беспристрастность при рассмотрении дел с участием государственного обвинителя. Во-первых, тот факт, что неофициальная ответственность за пополнение Фонда возложена на главных судей, только подтверждает эти опасения. Во-вторых, Наблюдательный совет Фонда возглавляет

председатель Верховного суда. В Наблюдательный совет также входят по должности такие члены, как председатель Высшего судебного совета, директор Департамента поддержки судебной деятельности (также назначаемый председателем Верховного суда) и директор Исследовательского центра по изучению проблем правосудия при Высшем Судебном Совете. Председатель Верховного суда имеет право инициировать выплату вознаграждения определенным судьям за особые достижения в работе. Решение по этому вопросу принимается Наблюдательным советом Фонда, что означает, что глава Верховного суда фактически рассматривает свое собственное предложение, что представляет собой видимый конфликт интересов. В-третьих, в отсутствие четких и прозрачных критериев для предоставления поощрительных выплат существующая система «ручного» распределения вознаграждений судьям представляется весьма сомнительной. В отчете рекомендовалось передать полномочия председателя Верховного суда, связанные с вопросами финансирования и вознаграждения судей, включая право назначать и освобождать от должности руководителя департамента по поддержке судебной деятельности, Высшему совету судей или другому органу судейского сообщества. Доклад также рекомендовал пересмотреть порядок формирования и использования средств Фонда развития судебных органов, обеспечив его прозрачность и подотчетность органам судебного сообщества и исключив зависимость его формирования от действий органов вне судебной системы. Следует обеспечить, чтобы заработная плата судей выплачивалась исключительно из средств государственного бюджета.²¹⁷

Вознаграждение, соразмерное статусу и обязанностям судей, является еще одним важным аспектом обеспечения финансовой независимости и сокращения стимулов для коррупции. Хороший подход можно найти в **Украине**²¹⁸, где с 2010 года закон прямо устанавливает ставки заработной платы для судей, одновременно обеспечивая их постепенное повышение и устранение премий (которые составляли значительную часть судебного вознаграждения и служили инструментом воздействия на судей со стороны председателей судов). Закон о судебных сборах предусматривал, что взимаемые сборы должны направляться в специальный фонд государственного бюджета и должны выделяться на цели отправления правосудия и функционирования судебных органов, доступности помещений суда и судебной информации для инвалидов. Уровень заработной платы судей также значительно увеличился. Судебное вознаграждение состояло из базового оклада и дополнительных выплат за стаж работы, за занятие административной должности в суде, ученую степень и работу, связанную с доступом к государственной тайне; регион и размер административного района, где практикует судья, также принимаются во внимание. Базовые ставки заработной платы судей различных уровней судов устанавливались следующим образом: в местном суде - 30 прожиточных минимумов; в апелляционном суде и высокоспециализированном суде - 50 прожиточных минимумов; в Верховном суде - 75 прожиточных минимумов.²¹⁹

В 2016 году в Конституцию Украины были внесены изменения, предусматривающие дополнительные гарантии независимости судебной власти, в том числе финансовые. Новые конституционные положения предусматривают, что государственный бюджет должен отдельно определять расходы на судебную систему с учетом предложений Высшего совета правосудия. Конституция (ст. 130) также предусматривает, что размер судебного вознаграждения должен быть установлен законом о судебной власти. Венецианская Комиссия приветствовала эти положения, которые соответствуют рекомендациям Венецианской Комиссии и Консультативного совета европейских судей.²²⁰

Когда исполнительная власть контролирует вопросы, связанные с распределением финансовых ресурсов или статусом судей (например, заработную плату, присвоение квалификационных званий и т. д.), это создает серьезную проблему для подлинной судебной независимости.²²¹ Выплата бонусов судьям также может негативно сказаться на независимости судей и привести к злоупотреблениям.²²² Поэтому мониторинг СПД рекомендовал, чтобы ставки вознаграждения судей были не только достаточными, но и были прямо установлены законом. Законы о вознаграждении должны касаться размера заработной платы и возможных надбавок, например, за

стаж работы в суде, квалификационный класс, а также дополнительных выплат за особые условия занятости (например, за сверхурочную работу во время рассмотрения избирательных споров и работу дежурных судей) и исполнение административной должности в суде.²²³

На основании этих стандартов мониторинг СПД показал, что система оплаты труда судей в **Узбекистане** была несовершенной. Во-первых, размер судебных окладов был установлен президентским указом, а не основным законодательством. Во-вторых, бонусы выплачиваются судьям по усмотрению и могут быть инициированы председателем Верховного суда и Высшим судебным советом. Решения по некоторым из этих платежей принимаются Фондом развития судебной власти, что чревато конфликтом интересов. В-третьих, размер заработной платы судей был установлен на одном уровне с руководством прокуратуры и министерства юстиции. В докладе упоминается практика европейских государств, где судьи обычно получают более высокую заработную плату, чем прокуроры.²²⁴ В отчете СПД было рекомендовано установить в законе размер судебного вознаграждения, включая ставки заработной платы и все возможные приращения, которые в целом должны достичь уровня, достаточного для обеспечения независимости судей; исключить возможность внесения дополнительных поощрительных выплат судьям. Было также рекомендовано повысить финансовую безопасность судей и принять законодательные положения, обеспечивающие устранение практики возложения на судей неформальных финансовых обязательств и привлечения их к непрофильной трудовой деятельности. Несоблюдение такого запрета должно повлечь за собой юридическую ответственность.²²⁵

Добропорядочность судей

Обеспечение добропорядочности судей является важным условием предотвращения судебной коррупции. Консультативный совет европейских судей отметил следующие механизмы для укрепления добропорядочности судей²²⁶:

- Законодательная или иная нормативно-правовая база, касающаяся положения судебной власти как таковой и отдельного судьи в данной системе. Это включает отбор, назначение, повышение и продвижение по службе, обучение, оценку работы и дисциплинарную ответственность судей.
- Письменные принципы/руководящие основы этического поведения, этического консультирования и обучения этике
- Предотвращение конфликта интересов
- Обязанность каждого судьи действовать против коррупции в судебной системе.
- Надлежащее расследование и наказание за коррупцию среди судей.

Мониторинг четвертого раунда СПД охватил большинство из этих механизмов и показал, что в большинстве стран СПД необходимо принять дополнительные меры для обеспечения добропорядочности судебной системы и предотвращения коррупции.

Процедуры отбора и продвижения по службе

Решения, касающиеся отбора судей и их карьерного продвижения, должны основываться на объективных критериях, заранее установленных либо в законе, либо компетентными органами. Такие решения должны основываться на заслугах и учитывать такие факторы, как квалификация, навыки и способности.²²⁷

В **Кыргызстане** все вакансии в судебной системе, в том числе в Верховном суде и в Конституционной палате Верховного суда, заполняются на конкурсной основе. Со времени предыдущего раунда мониторинга Кыргызстан усовершенствовал процедуры отбора судей.

Конкурсный отбор проводится путем проведения собеседования для определения важных профессиональных и личных качеств. При допуске к собеседованию Совет по отбору судей рассматривает: 1) документы кандидатов и их соответствие требованиям законодательства; 2) декларацию о доходах и расходах кандидата, предоставляющая информацию в соответствии с законодательством о декларировании, а также его супруги (супруга) и близких родственников; 3) другую информацию (комментарии о кандидате, рекомендации), подтверждающую безупречность поведения кандидата. Решение о допуске кандидата на конкурс принимается Советом по отбору судей открытым голосованием большинством голосов от общего числа членов Совета. Совет по отбору судей использовал детальные критерии конкурсного отбора на должность судьи. Критерии содержат подробные показатели оценки «профессиональных и волевых качеств», в том числе такие критерии (группы критериев), как: безупречность, эффективность деятельности; интеллектуальные способности (общий кругозор, профессиональные горизонты); морально-этические качества (честность, искренность, беспристрастность, объективность); склонность к самокритике; конструктивное поведение в конфликтной ситуации; мотивация занимать должность судьи; стремление к профессиональному развитию; организационные навыки; работоспособность. Список кандидатов, предложенных Советом по отбору судей Президенту для представления или назначения, формируется в порядке убывания в соответствии с баллами, полученными в ходе конкурсного отбора. Кандидаты, получившие наивысший балл по итогам конкурса, представляются Советом по отбору судей Президенту для представления или назначения в количестве, равном числу вакантных должностей.

В отчете о мониторинге приветствуется открытый и конкурентный характер отбора на должность судей в качестве позитивной практики, соответствующей международным стандартам. Единственный вопрос, который был поднят, заключался в том, что указанные критерии отбора должны были быть официально утверждены Советом судей и включены в Положение о порядке проведения конкурсного отбора на должность судьи. Кроме того, в отчете не было одобрено законодательное положение о том, что на этапе отбора на судебную должность кандидат должен дать письменное согласие на аудиозапись в случае его/ее назначения судьей. Это считалось чрезмерным и необоснованным вмешательством в личную жизнь судьи, даже если оно основано на его/ее согласии. Такое требование ставит кандидата в неблагоприятные условия, когда он/она должен либо отказаться от участия в конкурсе, либо добровольно отказаться от своего основного права на неприкосновенность частной жизни в части секретности коммуникаций. Аналогичным образом, в докладе критиковалось добровольное предоставление кандидатами результатов их проверки на детекторе лжи.²²⁸

В Грузии действует система набора, основанная на признании заслуг, при которой Высший совет юстиции (ВСЮ) назначает кандидатов на вакантные должности на основе квалификации, продемонстрированной на письменных и устных экзаменах, профессиональной и моральной репутации, способности свободно и беспристрастно оценивать проблемы, результатов профессиональной деятельности, опыта и физического здоровья. Критерии отбора кандидатов в судьи устанавливаются решением Высшего совета юстиции и включают в себя: способность принимать решения, эффективные коммуникативные навыки, управленческие навыки, беспристрастность, моральные качества, личные навыки, профессиональный опыт работы, ранг кандидата в квалификационном листе Высшей школы юстиции (только для слушателей школы), характер судебных разбирательств, статистические данные о рассмотренных делах (если кандидат уже имеет опыт работы в качестве судьи) и способность эффективно управлять судебным процессом.²²⁹ В четвертом раунде мониторинга были отмечены опасения гражданского общества Грузии о том, что критерии и процедура отбора не были установлены законом, что Высший совет юстиции не обосновывал свои решения и что этому процессу не хватало прозрачности. В докладе рекомендовалось повысить прозрачность деятельности Высшего совета юстиции, обеспечить, чтобы все решения Совета содержали подробное обоснование, чтобы в законе было прямо

регламентированы основные процедуры отбора, назначения, продвижения по службе, перевода и увольнения судей, оставляя в подзаконных актах только технические детали. Грузии также было рекомендовано осуществлять повышение в должности судей на основе конкурсной процедуры с открытым объявлением вакансий и на основе четких критериев для продвижения по службе.²³⁰

Так называемая третья волна судебной реформы в Грузии в 2017 году учитывала некоторые из рекомендаций доклада. В закон были внесены поправки, предусматривающие, что все решения Высшего совета юстиции, информация об изменении членов Высшего совета юстиции и любая другая информация о деятельности Высшего совета юстиции, а также информация о конкурсе судейских отборов и его результатах должны публиковаться на официальной веб-странице Высшего совета юстиции. Кроме того, информация о дате заседания и повестке дня Высшего совета должна быть опубликована на веб-странице Высшего совета не позднее, чем за 7 дней до заседания. Также были введены новые правила о конфликте интересов членов ВСЮ. Однако грузинские НПО сочли эти изменения недостаточными и заявили, что практика существенно не улучшилась. НПО полагали, что процедуры отбора и назначения судей содержали ряд недостатков, которые на практике выявили, что отбор и назначение судей по-прежнему не отвечают требованиям объективности, обоснованного принятия решений, принципов отбора на основе заслуг и прозрачности. Правительство планировало ввести дальнейшие меры по реформированию ВСЮ при следующей волне судебной реформы, начатой в 2018 году.²³¹

Система устных и письменных экзаменов используется в **Азербайджане**. Вступительные экзамены рекламируются в средствах массовой информации. Кандидаты сдают двухэтапный письменный экзамен, состоящий из случайно выбранных вопросов. Экзамены проверяются и «перепроверяются» Комитетом по отбору судей и «приглашенными специалистами». Кандидаты, сдавшие письменный экзамен, проходят дополнительное устное собеседование. Международные, правительственные и неправительственные организации, а также представители СМИ могут проводить письменные и устные экзамены. Кандидат также может наблюдать за интервью других кандидатов. Кандидаты, которые сдают письменные и устные экзамены, проходят один год платного обучения с последующим дополнительным экзаменом и собеседованием. Судебный совет, основываясь на предложениях отборочного комитета судей, затем оценивает успешных кандидатов по баллам и представляет список президенту для назначения. В отчете о мониторинге отмечается обеспокоенность по поводу процедуры отбора судей Верховного суда и апелляционных судов, где критерии назначения судей были признаны недостаточно объективными и прозрачными.²³²

В **Монголии** процедура отбора пересмотрена в 2018 году по решению президента.

Для судов первой инстанции отбор проводится не реже двух раз в год, а для апелляционных судов и Верховного суда - каждый раз, когда объявляется вакансия. Процедура набора судей состоит из следующих этапов: решение главы Генерального совета судей (ГСС) о выборе на вакантные должности судей; официальное уведомление; регистрация кандидатов; базовый экзамен (только для кандидатов на неадминистративные должности в судах первой инстанции), который охватывает профессиональную этику, моральные качества, коммуникационные навыки и знание языка; специальный экзамен, который охватывает юридические знания и опыт; интервью, проводимое ГСС; обучение (только для судей судов первой инстанции); представление отобранных кандидатов Президенту (в случае Верховного Суда предложение должно быть представлено Парламенту до его представления Президенту). Решение о отборе на вакантные судебные должности, включающее перечень документов, подлежащих представлению, дату регистрации и экзаменов, публикуется на сайтах ГСС и всех судов. Информация о кандидатах, включая их опыт работы и образование, также публикуется с их согласия. Часть экзамена проводится в электронном виде, результаты экзаменов распространяются в средствах массовой информации. Последующее обучение кандидатов организовано Институтом судебных исследований, информации и обучения,

который является частью ГСС. Окончательный список кандидатов, выдвинутых в качестве судьи, публикуется в Интернете до представления Президенту. Решение ГСС не представлять кандидатуру Президенту может быть обжаловано в ГСС, но соответствующая процедура не регулируется законом. Те, кто сдал экзамены, но не были отобраны, сохраняются в резервном списке, и их оценки остаются действительными в течение следующих двух лет. Та же процедура отбора применяется для повышения судей в должности. В отчете о мониторинге было установлено, что общая процедура по большей части выглядит прозрачной и хорошо продуманной, но также отмечается как серьезный недостаток отсутствие критериев для отбора кандидатов со стороны ГСС в соответствующие списки. В результате ГСС отбирает кандидатов на назначение среди тех, кто сдал все экзамены и собеседование, независимо от их баллов. Согласно отчету, это снижает доверие общественности к процессу.²³³

Правила этики

Согласно международным стандартам, судьи должны руководствоваться в своей деятельности этическими принципами профессионального поведения. Эти принципы включают в себя не только обязанности, из-за неисполнения которых могут быть приняты дисциплинарные меры, но и содержат указания в отношении поведения самих судей. Эти принципы должны быть изложены в кодексах судейской этики. Судьи должны играть ведущую роль в разработке таких кодексов. Судьи должны иметь возможность обратиться за консультациями по вопросам этики в орган судейского сообщества.²³⁴

Несмотря на то, что судебные органы во всех странах СПД разработали кодексы судейской этики, их применение часто является слабым, а осведомленность об их требованиях нередко отсутствует. В некоторых странах отсутствует правоприменительный механизм для предоставления судьям советов о том, как применять правила этики и как бороться с нарушениями этих правил.²³⁵

Доклад СПД по мониторингу подверг критике систему судебной этики **Казахстана**. Было отмечено, что принятый съездом судей Кодекс судейской этики 2016 года является важной вехой в развитии этических основ судебного сообщества в Казахстане. Кодекс основан на положениях Бангалорских принципов ООН и других международных стандартов. Вместе с тем в докладе отмечается ряд недостатков, связанных с процессом его принятия и надзором за его исполнением. Во-первых, Кодекс судейской этики был принят органом (съездом судей), не предусмотренным Законом "О судебной системе". Он был принят под эгидой Союза судей - добровольной гражданской организации, действующей на основе Закона "О гражданских организациях". Членство в такой организации не является обязательным для судей, а ее документы могут считаться обязательными только внутри организации. Во-вторых, контроль за соблюдением Кодекса был также выведен из судебной системы, на основе Закона "О судебной системе". Контролирующими органами являются комиссии по судебной этике, действующие при филиалах Союза судей. Иными словами, государство де-факто делегировало надзор за соблюдением стандартов добропорядочности судей гражданскому объединению, что вряд ли обеспечит полноценный контроль и потенциально может оказаться фактором внешнего влияния на судей.²³⁶ Аналогичный механизм, когда вопросы этики находятся под контролем органа со статусом НПО, существует в **Таджикистане**.²³⁷

В **Грузии** правила поведения или этики, которые распространяются и на судей, содержатся в Кодексе этики и Законе Грузии о дисциплинарной ответственности и дисциплинарном производстве судей судов общей юрисдикции Грузии. Кодекс судейской этики был принят Конференцией судей Грузии после официального представления Высшим советом юстиции. Высший совет юстиции Грузии отвечает за обеспечение соблюдения судьями этических норм. Высшая школа юстиции Грузии проводит обучение по вопросам судебной этики для кандидатов в

судьи (будущих судей), а также действующих судей и другого судебного персонала в рамках своих программ повышения квалификации без отрыва от работы.²³⁸

В **Монголии** в 2014 году совет директоров комитета судей Монгольской ассоциации адвокатов принял Кодекс этики для судей. Комитет по судебной этике является органом при Судебном совете. Он состоит из девяти членов, избираемых из числа видных юристов и ученых. Три члена назначаются соответственно судами первой инстанции, апелляционными судами и Верховным судом, три других члена - Ассоциацией адвокатов Монголии и еще три члена - Министерством юстиции. Все члены, включая главу Комитета, подлежат назначению Президентом Монголии, который обладает теми же дискреционными полномочиями, что и при других назначениях в судебные органы. Президент также утверждает Правила работы Комитета. Этот Комитет рассматривает жалобы отдельных граждан, государственных должностных лиц или юридических лиц на нарушения дисциплины, вопросы ответственности и этики судей и принимает решение о применении дисциплинарных санкций к судьям после рассмотрения дисциплинарных дел.²³⁹

Хорошей практикой также является наличие отдельных правил поведения для внесудебного персонала судов (например, в **Армении, Украине**).

Конфликт интересов, декларация активов

Положения об урегулировании конфликта интересов судей и требования раскрытия информации об их имуществе и материальных интересах являются важными инструментами обеспечения добропорядочности и предупреждения коррупции среди судей. В большинстве стран СПД соответствующие обязательства (если таковые установлены) охватываются общим законодательством о государственной службе или борьбе с коррупцией. Дополнительные правила могут быть установлены в отраслевых законах о судебной власти. Как и в отношении других публичных должностных лиц (см. главу настоящего доклада, посвященную государственной службе), положения о конфликте интересов для судей включают ограничения, связанные со службой (положения о несовместимости, подарках, политической деятельности, конфиденциальности информации и т.д.), и правила, установленные для урегулирования особых конфликтов, возникающих в конкретных случаях. Последнее, когда речь идет о судебной деятельности, регулируется процессуальными нормами об отводе судей.

Например, Судебный кодекс **Армении** содержит правила предотвращения конфликта интересов и некоторые другие превентивные антикоррупционные ограничения. Среди прочего, в этих правилах перечислены обстоятельства самоотвода судьи, например, когда в деле присутствуют его экономические интересы. Закон также предусматривает ограничения в отношении выплат, связанных с внесудебной деятельностью судьи, и получения подарков. Кроме того, Закон о государственной службе предусматривает требования несовместимости некоторых видов деятельности со служебными обязанностями и другие ограничения, которым должны следовать лица, занимающие государственные должности, включая судей. Система декларирования активов централизована, и правовые положения о декларировании имущества являются общими для всех публичных должностных лиц, включая судей.²⁴⁰

В **Грузии** на судей распространяется действие Закона о конфликте интересов и коррупции на государственной службе, нарушение которого является одним из оснований для дисциплинарного производства в отношении судьи. Должность судьи несовместима с любой другой профессией и оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической и научной деятельности; судья не может быть членом политической партии или участвовать в политической деятельности. Согласно Кодексу судебной этики, судья может заниматься деятельностью, не связанной с его должностными обязанностями, если эта деятельность не противоречит принципу независимости судебной власти и судей, не ставит под угрозу авторитет судебной власти, не вызывает подозрений в объективности и беспристрастности судьи и не противоречит законодательству Грузии и

правилам поведения судей. На судей также распространяются общие положения о раскрытии информации об активах.²⁴¹

В Кыргызстане действие Закона о конфликте интересов 2017 года распространяется на судей. Тем не менее, отчет по мониторингу СПД посчитал это неудовлетворительным. Закон "О конфликте интересов" не содержит специальных положений, которые регулировали бы порядок предупреждения и устранения конфликта интересов между судьями. Большинство положений Закона не может быть реализовано судьями, поскольку они не имеют "прямого руководства" или комиссий по этике в судах. В докладе говорится, что соответствующие правила должны быть адаптированы к организации работы судей и учитывать гарантии их независимости. Это может быть сделано путем внесения поправок в Закон о конфликте интересов и приведения его в соответствие с Конституционным законом Кыргызской Республики "О статусе судей". Другим вариантом может быть определение специфики разрешения судебных конфликтов интересов постановлением Совета судей (что также может потребовать внесения предварительных изменений в Закон о конфликте интересов). Помимо адаптации общих правил, регулирующих конфликты интересов, к специфике судебной работы, Совет судей должен также подготовить подробные разъяснения и практические советы по предотвращению и устранению конфликтов интересов в судебной работе. Другим несоответствием является требование о подаче и проверке деклараций о личных (частных) интересах в соответствии с Законом о конфликте интересов. Закон предусматривает, что проверка таких деклараций должна осуществляться комиссиями по этике государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, организаций или предприятий. Закон не предусматривает создание таких комиссий в судах. В докладе также отмечается, что ограничения на подарки, касающиеся судей, регулируются Законом о статусе судей, общим Законом о конфликте интересов и Судебным кодексом чести. Соответствующие положения пересекаются и не всегда соответствуют друг другу.²⁴²

В Монголии, в соответствии с законом, судья обязан заявить самоотвод в ходе судебных заседаний, где может возникнуть конфликт интересов, или должен проинформировать участников процесса о потенциальном конфликте интересов и предоставить им возможность отвести его. Закон также запрещает судье работать адвокатом в течение двух лет после его/ее отставки. Закон о правовом статусе судей содержит широкий перечень антикоррупционных и этических ограничений для судей, которые, например, связаны с выражением мнения судей по текущим делам, использованием информации, получением подарков и других поощрений, контактами с третьими сторонами, включая политические силы, несовместимостью некоторых видов деятельности со служебными обязанностями, ненадлежащим поведением. С точки зрения несовместимости деятельности со служебными обязанностями судьи подвергаются более строгим ограничениям по сравнению с другими государственными должностными лицами - им запрещено выполнять какую-либо параллельную работу, в том числе предоставлять юридические консультации. В зависимости от контекста может быть разрешено читать лекции или проводить исследования. На судей распространяется действие общей системы декларирования имущества, находящейся в ведении Независимого агентства по борьбе с коррупцией.²⁴³

В Украине, в дополнение к общим правилам, касающимся конфликта интересов и раскрытия информации о доходах судей, Закон о судоустройстве и статусе судей требует от судей ежегодно подавать в Высшую квалификационную комиссию судей "декларацию о семейных отношениях" и "декларацию о добропорядочности" путем заполнения электронной формы. В декларации о семейных отношениях судьи указывают, состоят ли они в семейных отношениях с лицами, занимающими или занимавшими в течение последних пяти лет определенные должности, такие как должность судьи, судебного работника, прокурора, работника правоохранительных органов, адвоката, нотариуса, члена или работника судебных органов, Президента Украины, народного депутата, члена правительства и др. В декларации о добропорядочности судьи должны сделать несколько конкретных заявлений, например, о соответствии уровня их жизни и принадлежащего

им имущества полученным доходам, непричастности к коррупционным правонарушениям, отсутствии оснований для дисциплинарных взысканий, добросовестном выполнении судебных обязательств и соблюдении присяги, невмешательстве в отправлении правосудия со стороны других судей и т.д. Непредставление или несвоевременное представление таких деклараций или заведомо ложных (в том числе неполных) сведений влечет за собой дисциплинарную ответственность.²⁴⁴

В **Узбекистане**, согласно отчету СПД, положения процессуальных кодексов, касающиеся отвода и самоотвода судей, были недостаточными для предотвращения конфликта интересов в ходе осуществления судебной деятельности. Прежде всего, конфликт интересов должен быть определен в юридических терминах, что может быть сделано путем принятия общего законодательства о конфликте интересов или специального закона, регулирующего судебную деятельность. Правила, касающиеся конфликта интересов, должны быть скорректированы с должным учетом специфики судейской должности и гарантий независимости судей. Эти конкретные правила могут быть закреплены законом или подзаконным актом, изданным органом судебного сообщества. Необходимо также подготовить подробные разъяснения и практические рекомендации по предотвращению и устранению конфликта интересов в работе судей. Что касается раскрытия информации об активах, то Высший судебный совет учредил специальные процедуры для представления судьями отчетов об их доходах. Однако в отчете о мониторинге отмечается, что обязанность судей декларировать свое имущество, доходы, расходы, обязательства и имущественные интересы должна быть закреплена законом. Кроме того, эта информация должна публиковаться в интернете (с возможными незначительными исключениями) и регулярно проверяться. До создания общего эффективного механизма раскрытия информации об активах было бы целесообразно обеспечить публикацию заявлений, представляемых судьями, в соответствии с Постановлением ВСС.²⁴⁵

При рассмотрении вопроса об отводе судей следует избегать ситуаций, когда судья должен выносить решение об отводе самого себя или даже участвовать в принятии такого решения. Мониторинг СПД поднял такой вопрос, например, в отношении **Украины**.²⁴⁶

Ограничения и антикоррупционные требования должны также дополняться эффективным механизмом предоставления консультаций и рекомендаций судьям (в том числе конфиденциальных) относительно конфликта интересов, раскрытия информации об активах и имущественных интересах, правил поведения и других антикоррупционных ограничений. Судебным органам необходимо разработать и распространить практические руководства, учебные пособия и другие материалы по этим вопросам, предназначенные специально для судей. Подготовка в области этики, борьбы с коррупцией и обеспечения добропорядочности должна быть включена в учебные программы начальной подготовки и повышения квалификации судей и иметь практическую направленность.²⁴⁷

Обучение

Начальная подготовка и повышение квалификации судей без отрыва от работы имеют решающее значение как для укрепления добропорядочности, так и для повышения их осведомленности о правилах этики и антикоррупционном законодательстве. В соответствии с международными стандартами подготовка судей должна проводиться специализированным учреждением, которое подчиняется судебным органам (например, Судебному совету), а не исполнительной власти (например, Министерству образования или юстиции). Независимый орган (например, Совет судей) должен обеспечивать, чтобы учебные программы для судей отвечали требованиям открытости, компетентности и беспристрастности, чрезвычайно важными для судейских должностей.²⁴⁸ В следующих странах СПД судебные школы подчиняются судебным органам: **Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан**²⁴⁹ и **Украина**.

Подотчетность

Даже самые независимые и этичные судебные органы подвержены коррупции, когда судебные действия должным образом не проверяются. Поэтому необходимо создать эффективные механизмы судебной ответственности. Создание системы подотчетности, которая не подрывала бы независимость и беспристрастность судебных органов, является сложной задачей. Она должна включать превентивные меры (прозрачность различных процедур, связанных с отправлением правосудия и продвижением судей по службе, раскрытие информации об активах и конфликте интересов и т.д.) и карательные инструменты (дисциплинарная ответственность, эффективные процедуры снятия судебного иммунитета, преследование за неправомерные действия судей).

Прозрачность

Все процедуры, связанные с отбором, продвижением по службе, увольнением и дисциплинарными мерами в отношении судей, должны быть прозрачными и открытыми для общественного контроля. Они должны включать публикацию вакансий, результатов тестов и других процедур конкурсного отбора, отчетов о заседаниях и решений соответствующих органов. Кроме того, общественность должна быть осведомлена о том, как регулируются соответствующие процедуры (критерии набора, продвижения по службе и т.д.). В этой связи в отчете СПД по мониторингу отмечается, что отсутствие информации о причинах назначения или увольнения судей, а также о реорганизации судов может снизить доверие общественности к судам.²⁵⁰

Важно также обеспечить прозрачность судопроизводства - от распределения дел между судьями и физического доступа к помещениям суда или слушаниям до публикации судебных решений. В **Казахстане** существует общедоступная база данных электронных текстов судебных решений на официальном сайте Верховного суда. Кроме того, был обеспечен открытый доступ к предоставляемой судами информации о состоянии дел, включая дату разбирательства, копии судебных решений, фамилию и имя судьи. Кроме того, информация о судебных органах, адреса и контактные данные судов также доступны в Интернете. В то же время, мониторинг СПД отметил, что сообщалось о проблемах с доступом к судебным заседаниям, которые, как правило, должны быть открытыми, а также о запретах на запись судебных заседаний с использованием технических устройств.²⁵¹ Все судебные решения также доступны в режиме онлайн в **Армении, Монголии, Узбекистане и Украине**.

В целях дальнейшего повышения прозрачности судебной системы и обеспечения доступа к правосудию для всех, Высший совет юстиции **Грузии** создал централизованную онлайн-базу данных для публикации решений всех судебных инстанций; веб-страница <http://ecd.court.ge> была запущена в июне 2019 года.

В **Кыргызстане** судьи обязаны публиковать свои решения в Интернете на центральном веб-сайте. Однако уровень соблюдения этого требования является относительно низким. В отчете по итогам мониторинга СПД отмечается, что необходимо рассмотреть другие способы организации публикации судебных решений. Кроме того, техническая функция размещения судебных актов в интернете выходит за рамки основных функций судей. Эта ответственность может быть возложена на Судебный департамент и/или сотрудников суда.²⁵²

В **Монголии** судебные заседания записываются и доступны через экраны, размещенные в каждом суде. Кроме того, записи доступны только для участников судебного процесса и для учебных целей. Решения суда публикуются в интернете на специальном веб-сайте. В 2017 году Судебный совет создал Центр судебного обслуживания при судах всех уровней. Центр обеспечивает доступ к судебным слушаниям с помощью экранов, транслирующих заседания.²⁵³

В **Узбекистане** судебные решения судов различных юрисдикций публикуются на сайте Верховного суда Республики Узбекистан. В 2018 году в Узбекистане также запущен первый этап

интерактивного сервиса "Онлайн вещание" в 12 пилотных судах. Эта услуга позволяет представителям общественности смотреть прямые трансляции или записи из зала суда через интернет. В докладе СПД по мониторингу приветствовались шаги, предпринятые для обеспечения прозрачности и открытости судов в Республике Узбекистан. Что касается опубликования судебных решений, то в докладе рекомендовалось, чтобы в законе была предусмотрена правовая основа для их опубликования в интернете. Закон мог бы четко предусматривать обязательную публикацию судебных решений, включая промежуточные решения, процедуру и сроки их опубликования, а также перечень исключений, при которых решения освобождаются от обязательного публичного раскрытия (перечень данных, которые должны быть анонимизированы в судебных актах). Такая анонимность не должна распространяться на государственных должностных лиц, участвующих в деле в силу своих официальных полномочий. Рекомендуется обеспечить максимальную автоматизацию процедуры обеспечения анонимности и публикации решений на сайте сразу же после подписания судебных актов судьей. В докладе также рекомендуется законодательно закрепить процедуру онлайн трансляции в зале суда. Такие трансляции представляют собой серьезное вмешательство в право на частную и семейную жизнь участников судебного процесса и, следовательно, требуют законодательного регулирования. Прямые трансляции должны вестись в правовых рамках, обеспечивающих, чтобы эта практика способствовала открытости судебных процессов и укреплению доверия общественности к судебным органам. Соответствующие положения должны быть включены в судебные процессуальные кодексы.²⁵⁴

Дисциплинарная ответственность

Мягкость и неисполнение дисциплинарных норм могут способствовать безнаказанности судей, в то время как слишком широкий охват и произвол в применении дисциплинарных норм могут серьезно сказаться на независимости судебной системы. Поэтому важно найти необходимый баланс. Венецианская Комиссия свела имеющиеся международные стандарты дисциплинарной ответственности судей к трем основным требованиям: (i) необходимо иметь четкое определение действия или бездействия, которые представляют собой дисциплинарные нарушения; (ii) необходимо, чтобы дисциплинарные санкции были соразмерны соответствующему дисциплинарному проступку; и (iii) чтобы дисциплинарное производство было надлежащего качества.²⁵⁵ Мониторинг и рекомендации СПД также были в основном сосредоточены на этих вопросах.

В отношении нескольких стран СПД был поднят вопрос о чрезмерно широких основаниях для привлечения судей к дисциплинарной ответственности. В докладе СПД по **Казахстану** отмечается, что такие основания и определения, как "... действия, порочащие репутацию и способствующие очернению судей", "грубое нарушение закона", "совершение дискредитирующего акта, противоречащего судебной этике", не являются достаточно ясными.²⁵⁶

В **Кыргызстане**, согласно Конституционному закону "О статусе судей", судья освобождается от должности, если его поведение не было безупречным. Нарушение требований безупречности означает грубое или систематическое совершение судьей дисциплинарного проступка, "несовместимого с высоким званием судьи". Закон содержит длинный перечень таких правонарушений. В отчете о мониторинге отмечается, что формулировка "большой размер или регулярное получение комиссии судьей... несовместимое с высоким званием судьи" недостаточно ясна и допускает слишком большую свободу толкования. Также допускается отстранение судьи от должности за единовременное "грубое" нарушение одного из положений Закона, например, за публичное выступление по вопросу, который подлежит рассмотрению в суде до принятия окончательного судебного акта, непредставление информации Совету судей о вмешательстве в судебную деятельность. В отчете сделан вывод о том, что перечень оснований для привлечения судей к дисциплинарной ответственности является слишком широким. Имеется возможность для произвольного усмотрения при выборе дисциплинарного взыскания. Поэтому необходимо

расширить санкции за различные нарушения и четко определить их в законе без ссылок на другие положения.²⁵⁷

Кроме того, проблематично, что "грубое нарушение" судебного кодекса чести является одним из оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности. Кодекс содержит достаточно широкие формулировки, нарушение которых может быть истолковано произвольно. Поэтому простого упоминания Кодекса в качестве основания для дисциплинарного проступка (даже с указанием "грубого нарушения") недостаточно. Венецианская Комиссия в своем заключении рекомендовала устранить несоответствие Судебного кодекса чести как основание для возбуждения дисциплинарного производства и конкретизировать основания для привлечения судей к дисциплинарной ответственности в отдельных четко сформулированных положениях. Еще один поднятый вопрос касался того, что судьи могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности за нарушение трудового законодательства. Такое положение подрывает статус судьи, поскольку к судьям вообще не должны применяться требования трудового законодательства. Если поведение судей является ненадлежащим и затрагивает процесс отправления правосудия, то речь должна идти не о графике работы, а о нарушении судьей присяги.²⁵⁸

Аналогичные выводы были сделаны в результате мониторинга СПД в Узбекистане. Предусмотренные основания для привлечения судей к дисциплинарной ответственности были сочтены слишком общими и широкими, что само по себе может поставить под угрозу принцип правовой определенности и предсказуемости правовых норм. Это касается, в частности, таких оснований, как "нарушение этических норм поведения судей". Это определение было слишком широким и двусмысленным. Кроме того, представляется неоправданным, что это положение устанавливает одинаковый уровень ответственности и относительной тяжести правонарушений. Например, нарушение основных принципов судебной системы, таких как независимость, объективность, беспристрастность, справедливость и добросовестность, влечет за собой такую же ответственность, как и несоблюдение правил, регулирующих личное взаимодействие судей со своими коллегами и подчиненными.²⁵⁹

Дисциплинарное производство должно также включать гарантии от произвола для обеспечения защиты судей от преследований по политическим или другим скрытым мотивам. Например, как отмечалось в отчетах СПД по мониторингу, функции возбуждения дисциплинарного производства, проведения расследования и вынесения решения по делу должны быть разделены. В противном случае имело бы место нарушение принципов справедливого судебного разбирательства.²⁶⁰ Система, при которой член судебного совета отвечает за дисциплинарное расследование и представление дела всей коллегии совета, влияет на беспристрастность разбирательства, поскольку одно и то же лицо выполняет функции "прокурора" и "судьи".²⁶¹ Как было отмечено в Киевских рекомендациях о независимости судебной власти в Восточной Европе, Южном Кавказе и Центральной Азии (пункты 5 и 26), в целях предотвращения обвинений в корпоративизме и обеспечения справедливого дисциплинарного производства Советы судей не могут: а) принимать жалобы и проводить дисциплинарные расследования и в то же время б) рассматривать дела и принимать решения о дисциплинарных мерах.²⁶² Такое недопустимое дублирование можно устранить, например, путем создания в Судебном совете автономной службы дисциплинарных инспекторов, которая будет рассматривать жалобы на судей, проводить расследования и представлять результаты на заседании дисциплинарного органа, который будет принимать решения о привлечении судей к ответственности.²⁶³

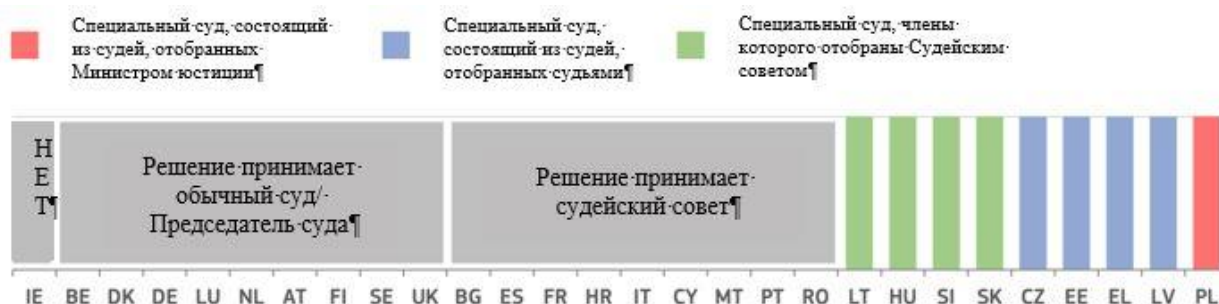
Председатель Верховного суда не должен иметь полномочий возбуждать дисциплинарное дело и принимать участие в его рассмотрении, если такое лицо оказывает существенное влияние на соответствующий дисциплинарный орган.²⁶⁴ Аналогичным образом, должны быть отменены полномочия председателей судов по возбуждению дел в отношении судей. Это способствовало бы

укреплению принципа равенства судей - председатель суда не должен рассматриваться как "начальник" судей.²⁶⁵

Участие квалификационных коллегий судей в дисциплинарном производстве в отношении судей также подверглось критике в отчетах СПД. Часто такие комиссии принимают участие в отборе кандидатов на должности судей и оценке судей при их переизбрании на новый срок или переводе на другую судейскую должность. Иными словами, квалификационные комиссии частично отвечают за отбор и назначение судей и в то же время проводят в отношении них дисциплинарное производство. В связи с этим может возникнуть вопрос об эффективности и справедливости их работы.²⁶⁶

Должны существовать достаточные процессуальные гарантии надлежащей правовой процедуры для судьи в дисциплинарном производстве, а именно: судья должен иметь право, в частности, выражать свою версию соответствующих фактов, готовить свою защиту, представлять себя самостоятельно или через адвоката, обжаловать решение о законности и пропорциональности наложенных дисциплинарных санкций; закон должен также устанавливать требования в отношении достаточности и допустимости доказательств, перечень оснований для проведения закрытого дисциплинарного производства.²⁶⁷

Рисунок 15. Орган, принимающий решения о дисциплинарных наказаниях в отношении судей в государствах-членах ЕС



Источник: The 2019 EU Justice Scoreboard, с. 48, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf

Выводы и рекомендации

Независимость и добропорядочность судебных органов играют решающую роль для борьбы с коррупцией и надлежащего демократического правления. Ряд стран СПД провел дальнейшие реформы в этой области, однако большинство стран СПД еще не достигло соответствия международным стандартам и не обеспечило независимость и добропорядочность судебных органов на практике. Во многих случаях правовые гарантии также игнорируются на практике, например, когда судей увольняют под предлогом реорганизации или сокращения рабочих мест вопреки закрепленным в законе гарантиям несменяемости. Финансовая независимость судов часто подрывается на практике, например, когда бюджеты и заработная плата судей сокращаются вопреки правовым гарантиям. Дисциплинарное производство часто используется в качестве инструмента для подрыва независимости судебных органов. Создание системы подотчетности судебных органов, которая не подрывала бы независимость и беспристрастность судебной системы, остается сложной задачей в регионе.

Рекомендации:

- A. Продолжать необходимые реформы судебной системы для обеспечения ее независимости, беспристрастности, добропорядочности и подотчетности в

соответствии с международными стандартами (в том числе путем внесения, при необходимости, изменений в Конституцию).

- V. Обеспечить, чтобы основные вопросы функционирования судебной системы и карьерного роста судей достаточно подробно регулировались непосредственно в законе.
- C. Укреплять и строго соблюдать гарантии независимости судебных органов, включая положения о несменяемости судей и гарантии от неправомерного влияния на судей. Отменить первоначальные временные назначения судей там, где они существуют; в случае их сохранения, неутверждение в должности уже назначенных судей должно основываться на четких и прозрачных критериях и обоснованных решениях.
- D. Свести к минимуму или полностью исключить участие политических органов в назначении и увольнении судей.
- E. Реформировать Судебные советы или аналогичные учреждения в соответствии с международными стандартами (включая их состав, статус, полномочия и процедуры) и возложить на них ответственность за карьеру судей, дисциплину, подготовку судей и т.д. Судебные советы должны включать в себя значительное количество представителей гражданского общества в качестве своих членов для обеспечения подотчетности перед обществом и предотвращения корпоративизма. Члены правоохранительных органов и исполнительных органов не должны входить в состав судебных советов. Судебный совет должен быть прозрачным в своей работе и обосновывать свои решения.
- F. Внедрить систему автоматизированного распределения дел между судьями на основе объективных критериев, предпочтительно согласованных с судьями. В целях предотвращения злоупотреблений обеспечить, чтобы информация о ходе рассмотрения дел была открыта для судей, сторон по делу и общественности.
- G. Отменить полномочия председателей судов, связанные с продвижением судей по службе (включая заработную плату и другие льготы, дисциплинарную ответственность и т.д.), поскольку такие полномочия могут повлиять на независимость судей. Председатели судов должны избираться судьями соответствующего суда или избираться Судебным советом на основе личных качеств на ограниченный срок.
- H. Обеспечить де-юре и де-факто финансовую автономию судебной системы, в частности путем предоставления судебным органам возможности самостоятельно составлять и отстаивать свой бюджет в парламенте, а также путем создания судебных органов (например, Судебного совета), ответственных за контроль за исполнением бюджета судебной системы. Обеспечить, чтобы ставки вознаграждения и все надбавки к заработной плате судей были прямо закреплены в законе на уровне, достаточном для обеспечения независимости судей и снижения риска коррупции; запретить выплату бонусов судьям.
- I. Внедрить эффективные инструменты для обеспечения добропорядочности судей, в частности, посредством конкурсного набора и продвижения по службе на основе личных качеств, правил этики, несовместимости с другой

деятельностью, управления конфликтами интересов, правил получения подарков и т.д., упразднить существующую систему квалификационных оценок судей и обеспечить оценку судей на основе четко определенных прозрачных и единообразных критериев и процедур, установленных законом.

- J. Положения о конфликте интересов судей должны надлежащим образом учитывать специфику судейской должности, а также необходимость соблюдения гарантий независимости судебных органов. Правила, касающиеся конфликта интересов и раскрытия информации об активах, должны распространяться на членов судебных органов (например, судебного совета, комиссии по отбору судей).
- K. Создать механизм предоставления консультаций и рекомендаций судьям (в том числе конфиденциальных) в отношении конфликта интересов, раскрытия информации об активах и имущественных интересах, правил поведения и других антикоррупционных ограничений. Подготовить и распространить практические руководства, учебные и другие пособия по этим вопросам, предназначенные специально для судей.
- L. Подготовка по вопросам этики, борьбы с коррупцией и добросовестности должна быть важной частью учебных программ для судей на всех этапах их карьеры. Следует назначить специальное учебное заведение, подчиненное судебным органам, ответственным за подготовку судей.
- M. На судей должна распространяться система раскрытия информации об активах и имущественных интересах, предусматривающая регулярную отчетность об активах, доходах, расходах, обязательствах и имущественных интересах судей и членов их семей. Такая система должна предусматривать эффективную проверку деклараций и их публикацию в онлайн-режиме в той степени, насколько это необходимо для обеспечения прозрачности и подотчетности судебных органов (т.е. путем исключения узкого круга некоторых чувствительных персональных данных).
- N. Обеспечить подотчетность судебной власти, прежде всего, посредством прозрачности всех вопросов, связанных с карьерой судей (опубликование объявлений о вакансиях и поданных кандидатах, результатов различных этапов конкурсного отбора и т.д.), с судопроизводством и судебными решениями.
- O. Хотя судебные органы должны располагать адекватными средствами для эффективного дисциплинарного воздействия на судей, дисциплинарная ответственность не должна использоваться для произвольного преследования независимых судей. С этой целью основания и процедуры дисциплинарной ответственности должны быть четкими и устанавливаться в законе в соответствии с принципом правовой определенности; дисциплинарное производство должно осуществляться при соблюдении гарантий справедливого судебного разбирательства (в частности, путем разделения функций расследования, уголовного преследования и принятия решений в рамках такого разбирательства, предоставления судьям достаточных средств для защиты себя и обеспечения права обжалования в суде неблагоприятных решений).

Добропорядочность службы публичного обвинения (прокуратуры)

Прокуратура играет важную роль в системе уголовного правосудия государства и в обеспечении верховенства права. В документах Совета Европы прокуроры определяются как государственные органы, которые от имени общества и в общественных интересах обеспечивают применение закона в тех случаях, когда нарушение закона влечет за собой уголовное наказание, с учетом как прав личности, так и обеспечения эффективности системы уголовного правосудия.²⁶⁸ Прокуроры способствуют обеспечению верховенства права, в особенности путем справедливого, беспристрастного и эффективного отправления правосудия во всех делах и на всех этапах разбирательства в пределах своей компетенции.²⁶⁹ Прокуроры должны обладать необходимым полномочиями, независимостью и добропорядочностью для эффективного судебного преследования коррупционных преступлений и предотвращения коррупции в самой службе публичного обвинения.

В ходе четвертого раунда мониторинга СПД впервые был проведен обзор независимости и добропорядочности службы публичного обвинения (прокуратуры) в странах СПД. Обзор проводился в соответствии с имеющимися международными стандартами²⁷⁰ и передовой практикой и основывался на понимании того, что стандарты, применимые к судебным органам и судьям, в значительной степени могут применяться к службе публичного обвинения (прокуратуре).

Функции

Строгих стандартов в отношении объема обязанностей, которыми должна обладать прокуратура, не существует. В документах Совета Европы признается возможность выполнения определенных функций за пределами уголовной сферы. Венецианская Комиссия последовательно выступает за то, чтобы прокуратура уделяла основное внимание сфере уголовного права, и чтобы в тех случаях, когда прокуратура выполняет другие функции, это никоим образом не мешало или не подменяло собой работу судебной системы. В тех случаях, когда прокуроры имеют право ставить под сомнение решение суда, они обязаны делать это, используя полномочия по обжалованию, или добиваться пересмотра решения, как это может сделать любая другая сторона в судебном процессе.²⁷¹

Мониторинг СПД затронул вопросы о функциях государственной прокуратуры в нескольких своих . Например, в докладе по **Кыргызстану** поднимались следующие вопросы:

- С утверждением в 2016 году пересмотренной Конституции Кыргызской Республики, прокуратура прекратила контроль над коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями, что сузило сферу ее деятельности. Но и оставшиеся контрольные функции прокуратуры по-прежнему чрезмерны и проблематичны не только с точки зрения того, как должно строиться правительство в условиях демократии; они также могут привести к коррупции. В Кыргызстане действует омбудсмен; в стране также существует бесплатная юридическая помощь. В докладе говорится, что этого было бы достаточно для того, чтобы отказаться от широкой надзорной роли органов прокуратуры и сосредоточить ее функции на осуществлении уголовного преследования в суде.
- Аналогичные выводы были сделаны Венецианской Комиссией и экспертами Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Венецианская Комиссия отметила, что в пересмотренной конституции сохранены достаточно широкие контрольные полномочия прокуратуры. Такая «надзорная» модель судебного преследования на самом деле напоминала старую советскую модель прокуратуры. В тоже время за последние десятилетия многие посткоммунистические демократические государства стремились лишить свои органы прокуратуры широких полномочий о области общего контроля путем

передачи таких прерогатив другим органам, включая национальные правозащитные учреждения (например, омбудсменам). Смысл реформы состоял в ликвидации такой прокуратуры, которая считалось чрезмерно властной и в значительной степени неподотчетной. Сохранение органов прокуратуры в том виде, в каком она предусмотрена конституцией, может означать сохранение системы, в которой широкие полномочия возложены только на один институт, что может представлять серьезную угрозу для разделения властей, прав и свобод человека. Сохранение таких широких прокурорских надзорных полномочий неоднократно подвергалось критике со стороны международных и региональных организаций, в их числе Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ и Венецианской Комиссии. В многочисленных заключениях на эту тему БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская Комиссия по вышеуказанным причинам рекомендовали отказаться от надзорной роли прокуроров и ограничить ее компетенцию уголовной сферой.²⁷²

- Эксперты по мониторингу приветствовали тот факт, что органы прокуратуры Кыргызстана не будут проводить расследования; эта функция чужда прокурорам и ведет к конфликту интересов. Проблема, однако, заключается в возможности возбуждения уголовных дел в отношении государственных должностных лиц некоторых государственных органов. Прокуроры обладают достаточными полномочиями для проведения расследований и принятия ключевых решений в ходе расследования, в том числе по предъявленным обвинениям. Не было необходимости наделять прокуроров дополнительными, потенциально коррупционными полномочиями для возбуждения уголовных дел. Это полномочие по открытию уголовных расследований, в принципе, способствовало коррупции и должно быть устранено и заменено автоматической регистрацией выявленных уголовных правонарушений. Именно это было сделано в новом Уголовно-процессуальном кодексе Кыргызстана 2017 года, который вступил в силу в 2019 году и не предусматривал такого действия, как "возбуждение уголовного дела". В этой связи было неясно, каким образом будут соблюдаться положения статьи 104 Конституции страны.
- Важнейшим аспектом работы прокуратуры Кыргызстана, который может создать реальную угрозу независимости судей и праву граждан на юридическую определенность, является предоставленная прокурору по закону возможность в любой момент присоединиться к судебному процессу, если это необходимо для защиты прав граждан или интересов общества и государства, а также положение, разрешающее прокурорам обжаловать судебные акты.
- Не меньшую тревогу вызвало положение о том, что Генеральный прокурор имеет право вносить представления в Пленум Верховного суда Кыргызской Республики для вынесения рекомендаций судам по вопросам судебной практики, а также принимать участие в их обсуждении. В докладе было рекомендовано отменить эти положения.²⁷³

В докладе по мониторингу СПД по **Узбекистану** сделан вывод, что органы прокуратуры в Узбекистане наделены значительными полномочиями и контролируют многие области. В целом широкие надзорные функции органов прокуратуры являются проблематичными с точки зрения международных стандартов. Эта надзорная роль основана на советской модели прокуратуры, в которой прокуратура выполняла некоторые функции судов, адвокатуры, омбудсмена и других институтов. Такие чрезмерные полномочия не только нарушают принцип разделения властей, но и несут в себе значительные коррупционные риски, поскольку концентрируют значительную часть власти в руках иерархической структуры, возглавляемой должностным лицом, назначаемым политическими органами. Кроме того, надзорные полномочия органов прокуратуры в Узбекистане распространяются не только на государственные органы и должностных лиц, но и на учреждения,

предприятия и организации независимо от их подчиненности, принадлежности и форм собственности, а также на общественные объединения, должностных лиц и граждан.

В докладе говорится, что с развитием в Узбекистане административной юрисдикции судов, реформированием системы оказания юридической помощи населению, надзорные полномочия прокуроров должны быть отменены или сокращены в максимально возможной степени, при сохранении их в рамках досудебного расследования и исполнения уголовных наказаний. Также необходимо постепенно исключить выполнение органами прокуратуры нехарактерных для них функций, передавая соответствующие полномочия органам исполнительной власти.

Серьезную озабоченность экспертов мониторинга также вызывали полномочия прокуроров, независимо от их участия в судебных процессах, проверять соответствие судебных решений, приговоров, постановлений закона и материалов, собранных по делу. Согласно закону о Генеральной прокуратуре, прокурор может обжаловать решения по уголовным, гражданским, экономическим делам и делам об административных правонарушениях в вышестоящий суд. Эти полномочия нарушают независимость судебной власти и принципы верховенства права, в частности окончательность вступившего в силу судебного решения. Данные полномочия прокурора отзывать решения суда или подавать протест против них должны быть отменены.²⁷⁴

В докладе по **Армении** отмечается, что Конституция наделяет прокуроров полномочиями, которые должны быть в определенной степени ограничены. Эти полномочия включают в себя: 1) возбуждение дел для защиты интересов государства (в случае, если государство или органы местного самоуправления отказываются или не делают этого в разумные сроки или если ни один государственный орган или орган местного самоуправления по закону не уполномочен на это); 2) обжалование судебных актов по гражданским или административным делам, связанным с интересами государства, в которых прокуратура не участвовала (в случае, если органы государственной власти или местного самоуправления не собираются подавать апелляцию). Несмотря на то, что Конституция и законы Армении предусматривают некоторые важные ограничения, в целом эти полномочия были раскритикованы как несовместимые с полномочиями прокурора в условиях демократии и порождающие коррупционные риски.²⁷⁵

В **Таджикистане** мониторинг СПД установил, что перечень функций и полномочий прокуроров слишком широк, особенно в отношении общего контроля. В то время как законодательство запрещает прокурорам при осуществлении общего надзора вмешиваться в коммерческую деятельность юридических лиц и замещающих их органов отраслевого управления и контроля, прокурор фактически может в любое время начать проверки и потребовать представления документов. В докладе признается, что это серьезный риск коррупции.²⁷⁶

Примером важных реформ в этом отношении является **Украина**, где после конституционных и законодательных изменений, принятых в 2014-2016 годах, прокуратура больше не выполняет функции общего надзора, что противоречило европейским стандартам и подвергалось критике со стороны международных организаций в течение многих лет. В соответствии с пересмотренными конституционными положениями прокуратура выполняет следующие функции: 1) государственное обвинение в суде; 2) организация и процессуальное руководство в ходе досудебного расследования, решение иных вопросов уголовного судопроизводства в соответствии с законом, надзор за тайной и другой следственной и розыскной деятельностью правоохранительных органов; 3) представление интересов государства в суде в исключительных случаях и в установленном законом порядке.²⁷⁷

Независимость

Как указано в одном из международных документов, независимость и автономия органов прокуратуры являются неотъемлемым следствием независимости судебных органов. В этой связи

следует поощрять общую тенденцию к укреплению независимости и эффективной автономии органов прокуратуры. Лица, осуществляющие судебное преследование, должны быть автономными в процессе принятия решений и выполнять свои обязанности без внешнего давления или вмешательства с учетом принципов разграничения властей и подотчетности.²⁷⁸ «Независимость» означает, что сотрудники прокуратуры не подвергаются незаконному вмешательству при выполнении своих обязанностей по обеспечению полного уважения к закону и его применения, а также принципа верховенства права, и не подвергаются какому-либо политическому давлению или незаконному влиянию в какой-либо форме. Независимость распространяется как на всю прокуратуру в целом и ее органы, так и на отдельных прокуроров в том понимании, которое разъясняется ниже.²⁷⁹

Правоприменение и, в соответствующих случаях, дискреционные полномочия обвинения на досудебной стадии требуют, чтобы статус прокурора гарантировался законом на как можно более высоком уровне, аналогично статусу судей. Прокуроры должны быть независимыми и автономными в принятии решений и выполнять свои функции справедливо, объективно и беспристрастно.²⁸⁰ Государствам следует принять надлежащие меры для обеспечения того, чтобы правовой статус, компетенция и процедурная роль государственных прокуроров устанавливались законом таким образом, чтобы не возникало никаких законно обоснованных сомнений в независимости и беспристрастности судей.²⁸¹

Независимость органов прокуратуры должна гарантировать, чтобы деятельность прокуроров была свободна от внешнего давления, а также от неправомерного или незаконного внутреннего давления в рамках органов прокуратуры. Крайне важно обеспечить полную независимость государственной прокуратуры от вмешательства на уровне индивидуальных дел со стороны любой из ветвей власти. Внешняя независимость прокуроров может быть обеспечена с помощью различных методов и должна включать достаточное и обоснованное бюджетное финансирование. Для обеспечения эффективного функционирования прокуратуры Главный прокурор должен назначаться и освобождаться от должности прозрачным образом, строго в соответствии с законом и в рамках объективного и основанного на заслугах процесса.²⁸²

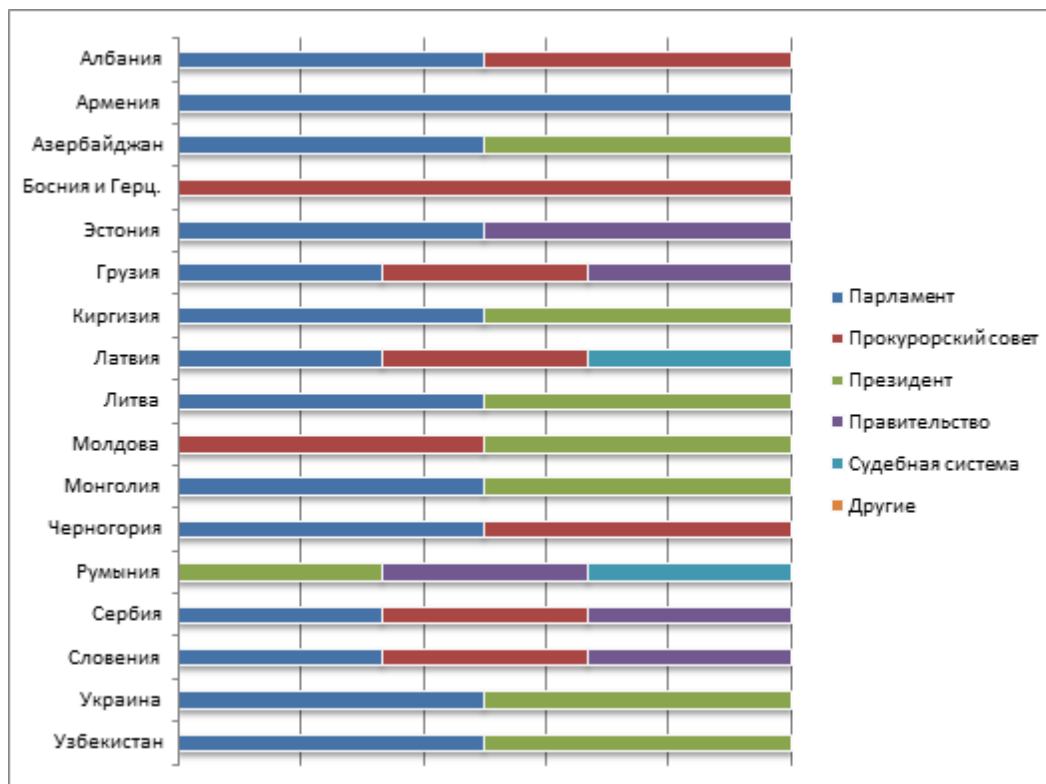
В докладе по **Казахстану** эксперты по мониторингу рассмотрели Конституцию страны и недавно пересмотренный закон о прокуратуре и правоохранительной службе. В каждом из этих трех законов были пробелы и противоречия, которые ослабляли прокуратуру как полностью функциональный и независимый государственный орган. В Конституции не содержится точного определения статуса государственного обвинения. Ни Конституция, ни закон о прокуратуре не дают оснований для включения прокуратуры в число правоохранительных органов. Однако новый закон о прокуратуре предусматривает, что прокуратура является одним из видов правоохранительных органов, и в нем определены процедура и конкретные правила, применимые к органам прокуратуры. Исходя из этого, на прокуратуру распространяются многочисленные нормативные акты (указы, постановления, нормы, правила и положения), регулирующие деятельность правоохранительных органов. Несмотря на то, что конституционные положения гарантируют независимость государственного обвинения от других государственных органов или должностных лиц, они не гарантируют независимости прокуроров при осуществлении ими своих процессуальных полномочий и не защищают их от необоснованного вмешательства в их профессиональную деятельность (включая, в некоторых случаях, вмешательство вышестоящих прокуроров). Такие ключевые вопросы, как создание, реорганизация и ликвидация органов прокуратуры, регулируются Гражданским кодексом, а не законом о прокуратуре. В докладе рекомендуется определить в Конституции Казахстана статус прокуратуры и установить гарантии защиты прокуроров от незаконного вмешательства в их работу, а также гарантии их автономии, включая финансовую автономию.²⁸³

Генеральный прокурор

Во всех странах СПД Государственная прокуратура является иерархической институцией. Это означает, что независимость службы в целом и автономия отдельных прокуроров в значительной степени зависят от процедуры назначения и увольнения Генерального прокурора (ГП), срока его полномочий и гарантий от вмешательства в его деятельность.

Венецианская Комиссия всегда стремилась при оценке различных моделей назначения главных обвинителей найти, с одной стороны, надлежащий баланс между требованием демократической законности таких назначений и требованием о деполитизации, с другой. Таким образом, процедура назначения, предусматривающая участие исполнительной и/или законодательной власти, имеет преимущество в обеспечении демократической легитимности назначения руководителя прокуратуры. Однако в данном случае необходимы дополнительные гарантии, позволяющие снизить риск политизации прокуратуры. По мнению Венецианской Комиссии, одним из наиболее эффективных современных инструментов для достижения этой цели можно считать создание Прокурорского совета, который будет играть ключевую роль в назначении Генерального прокурора. Выдвижение кандидата на должность ГП, в соответствии с четкими критериями, установленными законом, должно основываться на его/ее объективной юридической квалификации и опыте. Недостаточно, чтобы кандидат на столь высокую позицию подчинялся общим квалификационным требованиям, которые существуют для любой другой должности прокурора; полномочия Генерального прокурора требуют специальных знаний и опыта. При разработке этих квалификационных требований властям следует рассмотреть возможность открытия должности Генерального прокурора для высококвалифицированных и опытных юристов из числа не только прокурорских работников, но и других лиц.²⁸⁴

Рисунок 16. Органы, назначающие Генерального прокурора в некоторых странах АКС и СПД



Источник: ОЭСР/АКС (предстоящая публикация), Независимость прокуроров. Данные стран, ответивших на вопросник.

В большинстве стран СПД в отчетах по мониторингу были выявлены серьезные недостатки в этом отношении. Например, в **Кыргызстане** в процессе назначения и увольнения ГП преобладают политические органы - президент и парламент. Президент и парламент имеют неограниченные дискреционные полномочия в отношении досрочного расторжения полномочий Генерального прокурора, что лишь еще больше политизирует эту должность и делает ее зависимой от политических интересов. Такое положение дел не соответствует демократическим стандартам в организации органов прокуратуры.²⁸⁵

В докладе СПД по мониторингу отмечалось, что роль президента и парламента в назначении и освобождении от должности Генерального прокурора должна быть снята или ограничена в максимальной степени посредством создания органа прокурорского самоуправления (прокурорского совета). Прокурорский совет будет уполномочен отбирать кандидатов на эту должность и назначать Генерального прокурора или выдвигать отобранных кандидатов для назначения, а также решать, есть ли основания для досрочного освобождения Генерального прокурора от должности. Основания для досрочного освобождения Генерального прокурора от должности должны быть четко определены в Конституции или законодательстве. Увольнение по политическим мотивам не допускается.²⁸⁶

Доклад о мониторинге по **Узбекистану** показал, что органы прокуратуры не могут считаться достаточно независимыми от политического влияния, в первую очередь из-за процедуры назначения и увольнения Генерального прокурора Президентом Республики Узбекистан с одобрения Сената. Ни Конституция, ни Закон «О Генеральной прокуратуре» не содержат оснований для досрочного расторжения полномочий Генерального прокурора. Таким образом, как назначение, так и освобождение от должности носят политический характер. В докладе говорится, что такие методы должны быть пересмотрены. Необходимо предусмотреть прозрачный механизм назначения генерального прокурора на основе оценки личных качеств кандидатов. Процесс отбора и назначения Генерального прокурора должен включать в себя консультации с гражданским обществом.²⁸⁷

Проблематичным в Узбекистане также является регулярное информирование Президента и его администрации Генеральной прокуратурой о проводимых уголовных расследованиях, включая направление специальных циркуляров в течение 24 часов после возбуждения уголовного дела, ареста и так далее. Закон "О Генеральной прокуратуре" (статья 12) предусматривает, что Генеральный прокурор систематически информирует Президента Республики Узбекистан о состоянии законности и правопорядка, а также отчитывается перед Олий Мажлисом не реже одного раза в пять лет. Однако предоставление информации "о состоянии законности и правопорядка" не должно означать незамедлительного уведомления Президента о текущем уголовном процессе. Информация о текущем уголовном судопроизводстве должна сообщаться в общем порядке через средства массовой информации по решению ответственного прокурора.²⁸⁸

В **Армении** в соответствии с новыми конституционными положениями, вступающими в силу в 2018 году, Генеральный прокурор (ГП) избирается национальным собранием по рекомендации компетентного постоянного комитета национального собрания не менее чем тремя пятими голосов от общего числа депутатов сроком на шесть лет. Одно и то же лицо не может быть избрано Генеральным прокурором более чем на два срока подряд. В отчете СПД по мониторингу отмечено, что реформа не в полной мере устранила вовлечение политиков в процесс выборов и увольнения Генерального прокурора; это вовлечение лишь сместилось в сторону усиления роли Парламента и Президента. В целом, это не обеспечивало должной защиты органов прокуратуры от потенциального политического давления и влияния. По мнению группы мониторинга, более широкое участие юристов, в том числе представителей гражданского общества, могло бы уменьшить опасность политизации выборов ГП. Кроме того, возможность переизбрания Генерального прокурора на второй срок подряд может представлять опасность с точки зрения его

независимости от политических сил, представленных в парламенте.²⁸⁹ Согласно заключению Венецианской Комиссии, "существует потенциальный риск того, что прокурор, добивающийся повторного назначения политическим органом, будет вести себя таким образом, чтобы заручиться поддержкой этого органа или, по крайней мере, быть воспринятым как таковой". Генеральный прокурор должен назначаться на постоянной основе или на относительно длительный срок без возможности продления по истечении этого срока. Срок пребывания в должности ГП не должен совпадать со сроком пребывания в должности парламента.²⁹⁰

Пример соответствующей реформы можно найти в Грузии (см. вставку ниже).

Вставка 19. Порядок назначения Генерального прокурора Грузии

Генеральный прокурор избирается сроком на шесть лет. Никто не может быть избран Генеральным прокурором на второй последующий срок. Для назначения на должность Генерального прокурора лицо должно быть гражданином Грузии и не иметь судимости. Кандидат должен иметь опыт работы в качестве судьи, прокурора или защитника по уголовным делам не менее 5 лет или быть признанным экспертом в области уголовного права с опытом работы в качестве юриста не менее 10 лет. Кандидат должен быть человеком с высокой репутацией, обусловленной его моральными и профессиональными качествами. Процесс назначения состоит из следующих четырех этапов:

1. Прокурорский совет консультируется с представителями научных учреждений, гражданского общества и экспертами в области права. На основе этих консультаций предлагаются не менее трех кандидатов. По крайней мере, один из трех кандидатов должен быть представителем другого пола. Решение Прокурорского совета о выборе кандидатов должно быть обоснованным.
2. Прокурорский совет проводит раздельное голосование по трем кандидатам путем тайного голосования. Для дальнейшего рассмотрения кандидат должен набрать наибольшее количество голосов, но не менее 2/3 голосов всех членов. Если все кандидаты не набрали требуемое количество голосов, то во второй тур выдвигаются два кандидата, набравшие большинство голосов. Если во втором туре ни один из кандидатов не получил необходимого количества голосов, то в течение одной недели Прокурорский совет выдвигает разных кандидатов в том же порядке.
3. Прокурорский совет представляет победившего кандидата парламенту для избрания.
4. Парламент избирает Генерального прокурора Грузии большинством голосов. Если Парламент не поддерживает кандидатуру, то вышеуказанные процедуры повторяются.

Источник: ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 62-63.

В докладе СПД по **Монголии** рекомендовалось предусмотреть четкие, прозрачные и основанные на заслугах процедуры отбора и назначения Генерального прокурора с участием представителей юридического и гражданского общества. Он также рекомендовал предусмотреть участие независимого экспертного органа в процедуре увольнения Генерального прокурора, наделенного полномочиями давать предварительное юридическое заключение по этому вопросу. Справедливое судебное разбирательство в рамках процедуры увольнения должно быть гарантировано законом.²⁹¹

Прокурорский совет

Как отмечалось в одном из докладов СПД, в соответствии с последними тенденциями уровень автономии органов прокуратуры, по-видимому, приближается к степени независимости судебной власти. В результате, передовой практикой является передача ключевых полномочий, связанных с организацией работы прокуратуры, управлением карьерным ростом и подотчетностью прокуроров, специальным советам прокуроров, аналогичным советам судей.²⁹² В своем недавнем заключении Консультативный совет европейских прокуроров заявил, что статус прокуроров должен быть гарантирован, что обеспечивает их внешнюю и внутреннюю независимость, предпочтительно на самом высоком правовом уровне, а применение правовых норм, в частности в вопросах назначения, карьеры и дисциплины, должно гарантироваться независимым органом, таким как прокурорский совет.²⁹³

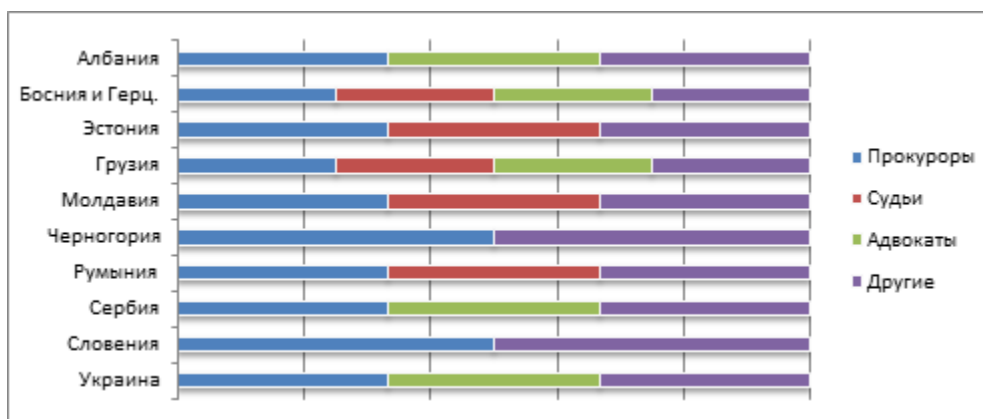
Грузия стала первой страной СПД, создавшей Прокурорский совет в 2015 году. Однако его роль ограничивается лишь вопросами, касающимися назначения, срока полномочий и дисциплины Генерального прокурора. Прокурорский совет состоит из 15 членов, включая министра юстиции в качестве председателя Совета, восьми прокуроров, избираемых на конференции всех прокуроров (из которых не менее четверти должны быть представителями другого пола), двух членов парламента (один от парламентского большинства, избираемого парламентским большинством, и другой от членов, не принадлежащих к парламентскому большинству, избираемому такими членами), двух судей судов общей юрисдикции, которые должны избираться Высшим советом юстиции, и двух членов Прокурорского совета, которые избираются парламентом из числа кандидатов, выдвинутых высшими учебными заведениями и организациями гражданского общества. Кроме того, в 2016 году Генеральный прокурор создал Консультативный совет для рассмотрения некоторых вопросов управления, а также поощрения, продвижения по службе и дисциплинарной ответственности сотрудников прокуратуры Грузии.²⁹⁴

Мониторинг СПД дал положительную оценку реформе в Грузии, но выразил обеспокоенность ограниченной ролью органа прокуратуры, а именно Прокурорского совета, который был создан в соответствии с поправками, внесенными в Закон о прокуратуре. Большинство членов Прокурорского совета избираются на конференции прокуроров, однако Совет обладает ограниченными полномочиями, которые касаются различных этапов назначения и увольнения Генерального прокурора, дисциплинарного разбирательства в отношении заместителей Генерального прокурора, заслушивания докладов Генерального прокурора/заместителей Генерального прокурора о деятельности прокуратуры Грузии, уголовной политики, защиты прав человека в ходе судебного разбирательства и других вопросов. В то же время Генеральный прокурор определяет, кто входит в состав Комиссии, отвечающей за отбор и назначение прокуроров.

Генеральный прокурор также учредил своим решением Консультативный совет, который играет важную роль в продвижении по службе, дисциплинарном взыскании и увольнении прокуроров. Состав Консультативного совета определяется Генеральным прокурором и может быть изменен в любой момент. Консультативный совет является не органом самоуправления, а консультативным органом при Генеральном прокуроре. Такая система может негативно сказаться на независимости отдельных прокуроров и сконцентрировать чрезмерные полномочия в руках Генерального прокурора. В то время как Генеральный прокурор имеет гарантированный срок полномочий, он по-прежнему назначается при решающем участии многих политических органов (министра юстиции, правительства, парламента). Было бы целесообразно и далее укреплять беспристрастность и независимость прокуроров, чтобы основная роль в наборе, продвижении по службе и увольнении прокуроров была возложена на Прокурорский совет или другой орган прокурорского самоуправления, который обеспечивал бы участие сотрудников органов прокуратуры в принятии этих ключевых решений и укреплял независимость прокуроров.²⁹⁵

В этой связи в докладах СПД по мониторингу странам рекомендовано создать орган (органы) прокурорского самоуправления, большинство членов которого будет избираться на регулярно созываемой конференции прокуроров. Такой орган (органы) должен быть независимым от Генерального прокурора и играть ключевую роль в конкурсном отборе кандидатов в Генеральную прокуратуру, его заместителей и других прокуроров, а также наделен полномочиями на применение дисциплинарных мер и оценку работы прокуратуры.²⁹⁶

Рисунок 17. Члены прокурорских органов самоуправления в некоторых странах-участниках АКС и СПД



Источник: ОЭСР/АКС (предстоящая публикация), Независимость прокуроров. Данные из стран, ответивших на вопросник.

Отбор, продвижение по службе, оценка служебной деятельности и дисциплинарная ответственность прокуроров

Набор и карьерный рост прокуроров, включая продвижение по службе, мобильность, дисциплинарные меры и увольнение, должны регулироваться законом и подчиняться прозрачным и объективным критериям в соответствии со справедливыми и беспристрастными процедурами, исключающими любую дискриминацию и обеспечивающими возможность беспристрастного рассмотрения дел.²⁹⁷

В недавнем заключении Консультативного совета европейских прокуроров отмечалось, что при соблюдении гендерного баланса особенно желательно, чтобы процесс назначения, перевода, продвижения по службе и дисциплины прокуроров был четко изложен в письменном виде и был как можно ближе к процессу назначения судей, особенно в тех государствах-членах, которые поддерживают принцип единства судебной системы и связи между судебскими функциями и прокурорами в течение всей их карьеры. В таких случаях предпочтительно, чтобы положения были установлены законом и применялись под контролем независимого профессионального органа (например, состоящего в своем большинстве из судей и прокуроров, избираемых их коллегами), такого как Совет судей или прокуроров, в компетенцию которого входит назначать, продвигать по службе и поддерживать дисциплину прокуроров.²⁹⁸

Что касается оценки прокуроров, то количественные показатели (количество дел, продолжительность разбирательства и т.д.) не должны быть единственными критериями для оценки эффективности как в работе прокуратуры, так и в работе отдельного прокурора. Качественные показатели, такие как надлежащее и тщательное расследование (когда это входит в компетенцию прокурора), надлежащее использование доказательств, точное обоснование обвинения, профессиональное поведение в суде и т.д., также должны приниматься во внимание в

качестве дополнения к количественным показателям. Оценка работы прокуроров должна быть прозрачной и предсказуемой и основываться на четких и ранее опубликованных критериях как в отношении материально-правовых, так и процессуальных норм. Прозрачная и предсказуемая аттестация позволяет оцениваемому прокурору обсуждать результаты оценки или, в соответствующих случаях, сравнивать результаты самооценки с результатами оценки, проведенной вышестоящим начальником или ответственным лицом, и представлять их для проверки.²⁹⁹

Что касается дисциплинарной ответственности, то в отношении прокуроров в случае серьезных нарушений служебных обязанностей (халатность, нарушение обязанности хранить тайну, антикоррупционные правила и т.д.) должны применяться дисциплинарные меры, основанные на законе. Процессы должны быть прозрачными, применять установленные критерии и проводиться в независимом от исполнительной власти органе; соответствующие прокуроры должны заслушиваться и иметь возможность защищать себя с помощью своих консультантов, быть защищенным от любого политического влияния и иметь возможность осуществлять право на обжалование в суде; любые санкции должны быть необходимыми, адекватными и соразмерными дисциплинарному проступку.³⁰⁰

В **Казахстане** предварительный отбор кандидатов в прокуроры регулируется законом и распоряжениями Генерального прокурора. Отбор осуществляется на основе конкурса, информация о котором является общедоступной, психологического тестирования, оценочного собеседования, стажировки и некоторых других экзаменов. Эксперты мониторинга считают, что подобный процесс отбора в целом соответствует принципам меритократии и прозрачности. Что касается других назначений, то эксперты были обеспокоены тем, что около 15% сотрудников принимаются на работу в прокуратуру не на конкурсной основе. В некоторых случаях такие назначения могут быть оправданы конкретными требованиями (например, наем сотрудников с опытом работы в правоохранительных органах). Тем не менее, масштаб таких назначений и тот факт, что они регулируются не законом, а постановлением ГП, приводят к тому, что весь процесс такого неконкурентного найма выглядит произвольным и даже основанным на кумовстве или фаворитизме. В докладе рекомендуется свести к минимуму число таких назначений и прибегать к ним только в исключительных обстоятельствах, установленных законом, причем и в этом случае назначения должны основываться на объективных и прозрачных процедурах и критериях отбора, которые позволяют обеспечить надлежащую оценку профессиональных качеств и навыков кандидатов. По мнению группы мониторинга, Казахстану следует двигаться в направлении международных стандартов и передового опыта в этой области. Поскольку прокуратура позиционирует себя как независимый государственный орган, приверженный, в том числе, принципам меритократии, и поскольку независимость в первую очередь означает конкурентное и прозрачное назначение на должности всех уровней, доклад рекомендует Казахстану рассмотреть возможность развития системы конкурсного назначения на должности высшего уровня и установить в законе четкие, объективные и прозрачные критерии поступления на такие должности.³⁰¹

В **Узбекистане** набор в резерв для службы в органах прокуратуры и в резерв на высшие должности прокуроров осуществляется на конкурсной основе, что, согласно отчету мониторинга, является позитивной практикой. Однако этот процесс не был достаточно прозрачным. Необходимо было публиковать в интернете информацию о конкурсе по набору в резерв, о кандидатах, о результатах прохождения различных этапов отбора. Кроме того, назначение на вакантную должность в органах прокуратуры из числа тех кандидатов, которые были зачислены в резерв, не было прозрачным. Такое назначение должно производиться на конкурсной основе или с учетом личного рейтинга, полученного кандидатами при отборе в резерв, с тем чтобы назначение на должность производилось с учетом личных качеств лучших кандидатов. Эксперты негативно оценивают возможность внутриведомственной ротации прокурорских должностей в органах прокуратуры без конкуренции. В

целом назначение прокуроров и следователей на все должности должно производиться на конкурсной основе, на основе четких критерий и методики оценки. В то же время важно, чтобы конкурсный отбор проводился органом, сформированным органами прокурорского самоуправления.³⁰²

С принятием изменений в Конституцию **Украины** и нового Закона об органах прокуратуры в 2015-2016 годах, в Украине была проведена значительная реформа норм, регулирующих карьеру прокуроров. Новая правовая база включала в себя систему прокурорского самоуправления (см. вставку ниже). Прокуроры назначаются до достижения граничного возраста руководителями соответствующих прокуратур по представлению квалификационно-дисциплинарной комиссии и могут быть уволены только на основаниях, установленных законом. Прокуроры, впервые назначенные на должности в местных органах власти, отбираются на конкурсной основе. Кандидаты проходят квалификационный тест, результаты которого публикуются квалификационно-дисциплинарной комиссией вместе с рейтинговым списком кандидатов. Квалификационно-дисциплинарная комиссия по результатам аттестации может принять решение об исключении кандидата из следующих этапов отбора. Это решение может быть обжаловано в суде. Успешные кандидаты проходят 12-месячную подготовку в Национальной академии прокуроров. После заполнения вакансии квалификационно-дисциплинарная комиссия проводит повторный конкурс, оценивает кандидатов и представляет свои рекомендации руководителю прокуратуры, в которой имеются вакансии. Руководители местных и региональных отделений назначаются на пятилетний срок и освобождаются от должности Генеральным прокурором по рекомендации Совета прокуроров. Мониторинговый доклад СПД расценил это как позитивную тенденцию в направлении обеспечения открытого и конкурентного процесса отбора. Правда, в докладе также отмечается обеспокоенность экспертного сообщества Украины тем, что на практике эта процедура была закрытой и неконкурентной.³⁰³

Вставка 20. Система прокурорского самоуправления в Украине

Всеукраинская конференция сотрудников прокуратуры является высшим органом прокурорского самоуправления. Его решения являются обязательными для Совета прокуроров и всех прокуроров в целом. Всеукраинская конференция назначает членов Высшего совета правосудия, Совета прокуроров и Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров. Делегаты на конференцию избираются на заседании прокуроров различных уровней прокуратуры.

Совет прокуроров уполномочен выносить рекомендации по назначению и освобождению прокуроров от административных должностей (например, руководителя или заместителя руководителя прокуратуры), осуществлять надзор за мерами по обеспечению независимости прокуроров и т.д. В его состав входят 13 человек, в том числе 11 прокуроров, представляющих органы прокуратуры различных уровней, и два академика, назначаемых конгрессом юридических факультетов и научных учреждений. Они имеют пятилетний срок полномочий, не подлежащий возобновлению.

Квалификационно-дисциплинарная комиссия является коллегиальным органом, уполномоченным устанавливать уровень профессиональных требований к кандидатам в прокуроры, принимать решения о дисциплинарной ответственности, переводе и увольнении прокуроров. В ее состав входят 11 членов, в том числе пять прокуроров, назначаемых Всеукраинской конференцией, два академика, назначаемых съездом юридических факультетов и научных учреждений, один адвокат, назначаемый съездом адвокатов, и три человека, назначаемые Парламентским омбудсменом после утверждения компетентным парламентским комитетом. Они выполняют свои функции в течение трех лет и не могут быть переизбраны на два последующих срока.

Источник: Закон о прокуратуре Украины; ГРЕКО (2017), Отчет по Украине, Четвертый раунд оценки, с. 58-59., <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207>.

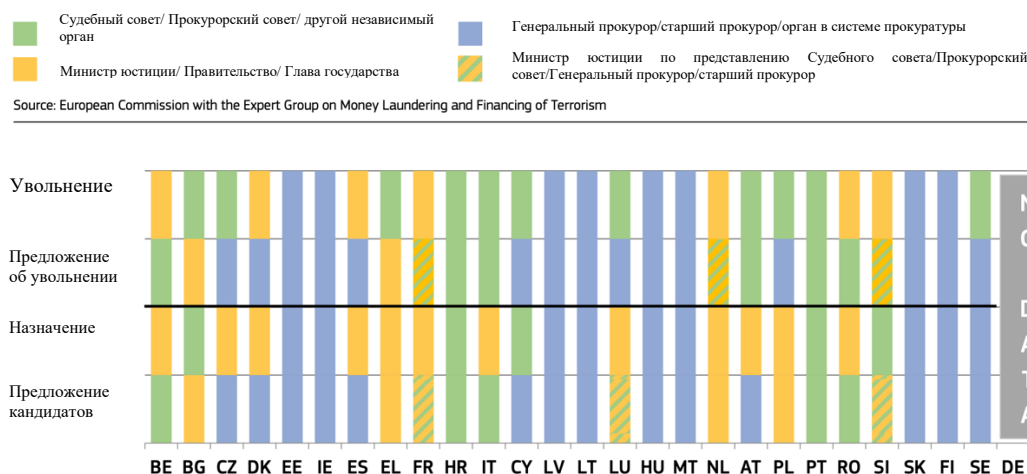
Повышение по службе в органах прокуратуры осуществлялось по результатам конкурса, организованного квалификационно-дисциплинарной комиссией. В законе не уточняется, какие именно критерии должны при этом использоваться. Отсутствие конкретных правил или критериев для продвижения по службе прокуроров вызывало озабоченность у экспертов мониторинга.³⁰⁴ В своем отчете по Украине ГРЕКО рекомендовала "более детально регулировать продвижение/повышение по службе прокуроров, чтобы обеспечить единообразные, прозрачные процедуры на основе четких, объективных критериев, особенно признания заслуг, и обеспечить, чтобы любые решения о продвижении/карьерном росте были обоснованными и подлежали обжалованию".³⁰⁵ В ноябре 2019 года Генеральная прокуратура Украины при содействии международных партнеров по развитию приступила к разработке модели повышения квалификации прокуроров, в частности, системы индивидуальной оценки качества работы.

Кыргызстан обновил свою систему найма прокуроров в 2016 году. Отбор начинается с зачисления в прокурорский резерв на основе следующих этапов:

- автоматизированных тестов, направленных на определение уровня академических знаний, интеллектуальных способностей, логического мышления и проверки знаний кандидатов о нормах Конституции и других правовых актах Кыргызской Республики;
- сочинения на актуальную тему для проверки навыков письма, менталитета, творческих способностей. Тема эссе устанавливается Комиссией по отбору персонала;
- медицинского и комплексного психодиагностического теста, направленного на определение пригодности потенциального кандидата для работы в прокуратуре;
- проверки на детекторе лжи с целью определения в установленном законодательством порядке невосприимчивости кандидата к коррупции и его соответствия к требованиям и ограничениям, установленным законодательством о государственной службе;
- собеседования с кандидатом с целью сбора дополнительной информации о кандидате и получения впечатлений о его личности, мнений о его интеллекте, эрудиции, интересах, умении правильно и логически формулировать мысли, силе воли, склонностях и мотивации;
- решения Комиссии по отбору персонала о том, рекомендовать ли Генеральному прокурору принять кандидата в резерв или нет;
- Генеральный прокурор принимает соответствующее решение об увольнении кандидата или принятии его в резерв.

В докладе СПД по мониторингу были положительно оценены положения о конкурсном отборе кандидатов в прокурорский резерв Кыргызстана. Однако последующие назначения на самую первую должность в прокуратуре и продвижение по службе, по-видимому, не основываются на прозрачных или конкурентных процедурах, поскольку на них распространяются дискреционные полномочия Генерального прокурора, не ограниченные какими-либо непредвзятыми критериями. Эксперты мониторинга также отметили, что правила отбора кандидатов в прокурорский резерв предусматривают несколько этапов отбора (в том числе компьютерные тесты, сочинение, тест на полиграфию, собеседование). Было определено минимальное количество баллов, которое позволит кандидату перейти к следующему этапу. Однако в правилах отбора не предусмотрено, что только те кандидаты, которые набрали наибольшее количество баллов и наилучшим образом соответствуют критериям отбора, будут рекомендованы для участия в конкурсе. В правилах также не отсутствовали подробные требования к прозрачности отбора, включая публикацию об объявлении о проведении отбора, опубликование результатов, полученных на каждом этапе отбора, в том числе подробных итоговых результатов с указанием количества баллов, набранных каждым кандидатом. В отчете также подчеркивается, что ключевые вопросы набора и службы в органах прокуратуры (вопросы найма и продвижения по службе в органах прокуратуры) должны регулироваться законом, а не нормативными актами, не говоря уже о действиях политических властей³⁰⁶.

Рисунок 18. Назначение и увольнение прокуроров в странах-членах ЕС



Source: European Commission with the Expert Group on Money Laundering and Financing of Terrorism

Источник: The 2019 EU Justice Scoreboard, с. 54, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf.

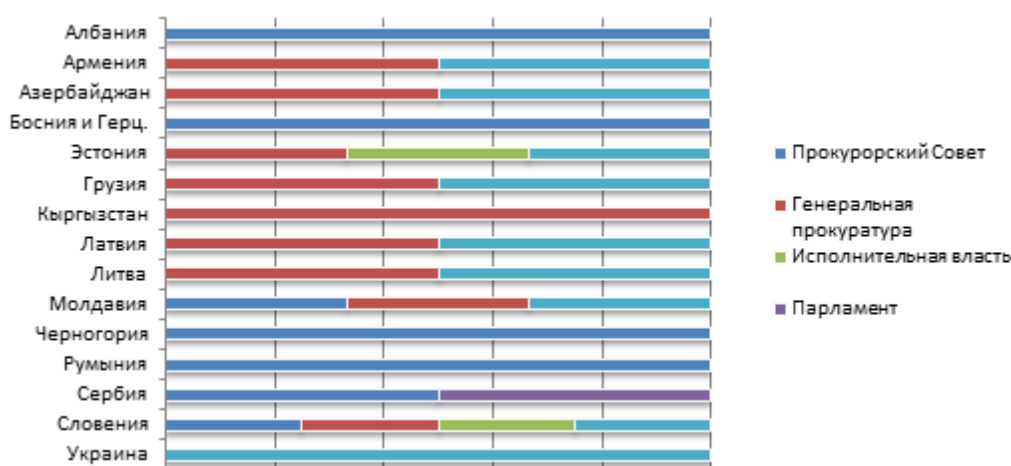
Что касается оценки прокуроров, то мониторинг СПД предостерегает от создания системы оценки, которая слишком сильно зависит от количества расследований или расследованных дел, поскольку это может создать препятствия для прокуроров и следователей и их руководителей при рассмотрении трудных дел, что, в свою очередь, может принести большой вред обществу и снизить уверенность общественности в способности прокуратуры обеспечивать соблюдение закона. Кроме того, хотя тот факт, что дело привело к оправданию, может отражать недостаточную подготовку и квалификацию прокуроров, само по себе оправдание не должно использоваться для оценки эффективности их работы, поскольку решения о возбуждении дел редко принимаются без консультации с руководителями, и хотя некоторые сложные дела могут привести к оправданию, но существо дела требуют их возбуждения. Степень оправдания как показатель эффективности особенно проблематична ввиду советского представления о сильной прокуратуре в ущерб независимой судебной системе. При наличии таких показателей прокуроры могут иметь стимул злоупотреблять своим служебным положением, оказывать давление на судей, закрывать глаза на процедурные нарушения прав обвиняемого и т. д. Доклад СПД о мониторинге настоятельно рекомендовал правительству устранить или свести к минимуму влияние таких показателей и заменить их оценкой адекватности подготовки к поставленным задачам и профессионализма.³⁰⁷

В 2017 году Генеральная прокуратура **Грузии** завершила разработку критериев служебной аттестации прокуроров, охватывающих следующие области: качество надзора за расследованиями и привлечением к ответственности, обоснование процессуальных документов, качество работы в комплексной системе ведения уголовных дел, рабочую нагрузку, соблюдение кодекса этики и результаты участия в учебных мероприятиях. Объем работы включен в критерии аттестации. Оценка проводится в сочетании с другими критериями, в том числе с учетом объема и сложности дел. Недавно принятая система служебной аттестации прокуроров не предусматривает число оправдательных приговоров в качестве критерия оценки работы прокуроров.³⁰⁸

В **Казахстане** введена новая система ежегодной аттестации прокуроров. В докладе СПД по мониторингу отмечено, что такой механизм должен регулироваться законом, а не распоряжением президента. Что касается аттестационного обзора сотрудников прокуратуры, проводимого раз в три года для проверки уровня их профессиональной подготовки, правовой культуры и способности работать с людьми, то эксперты пришли к мнению, что такая процедура частично дублирует ежегодную аттестацию и должна быть пересмотрена в рамках общей рекомендации, касающейся аттестации государственных служащих.³⁰⁹

Мониторинг СПД критиковал систему оценки работы прокуроров в **Узбекистане**. Для оценки работы прокуроров используется несколько параллельных процедур. В докладе рекомендовалось сократить и объединить их. Также рекомендовалось отменить аттестацию и "комплексную оценку" сотрудников прокуратуры, что может негативно сказаться на их независимости. Вместо этого следует внедрить современную систему регулярной (например, раз в год) оценки, основанную на четких критериях и индивидуальных показателях эффективности работы прокуроров. Основания и общий порядок проведения такой оценки должны быть установлены законом, а детальное регулирование процедуры оценки - актом органа прокуратуры (например, прокурорского совета). Такая оценка должна основываться не только на количественных, но и на качественных показателях. Показатель числа оправдательных приговоров не должен играть ключевую роль в этом отношении. При создании новой системы оценки и ее внедрении рекомендуется учитывать прогрессивный опыт Академии Прокуратуры в проведении оценки прокуроров.³¹⁰

Рисунок 19. Органы, участвующие в наборе прокуроров в странах АКС и СПД



Источник: ОЭСР/АКС (предстоящая публикация), Независимость прокуроров. Данные из стран, ответивших на вопросник.

Правила поведения, конфликт интересов, декларации об имуществе, дисциплинарные санкции

Конвенция Организации Объединенных Наций о противодействии коррупции (статья 11, "Меры, касающиеся судебных органов и органов прокуратуры") предусматривает, что каждое государство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы и без ущерба для независимости судебных органов, принимает меры по укреплению добропорядочности судей и работников судебных органов и по предупреждению возможностей для коррупции среди них. Такие меры могут включать правила поведения сотрудников судебных органов. Аналогичные меры могут быть приняты и применены в органах прокуратуры в тех государствах-участниках, где они не входят в состав судебной системы, но пользуются такой же независимостью, как и органы судебной власти.

Согласно Римскому уставу Консультативного совета европейских прокуроров, прозрачность в работе прокуроров имеет важнейшее значение для современной демократии. Следует принять и опубликовать кодексы профессиональной этики и поведения, основанные на международных стандартах. Сотрудники прокуратуры должны придерживаться самых высоких этических и профессиональных стандартов, всегда вести себя беспристрастно и объективно. Таким образом,

они должны стремиться к тому, чтобы быть независимыми и беспристрастными, воздерживаться от политической деятельности, несовместимой с принципом беспристрастности, и не должны предпринимать действий в случаях, когда их личные интересы или их отношения с заинтересованными в деле лицами могут препятствовать их полной беспристрастности.³¹¹

Этические нормы поведения сотрудников прокуратуры предпочтительно конкретизировать в законе и оформить в виде кодексов этики, подготовленных и обнародованных национальными установленными законом и/или дисциплинарными органами, такими как Советы судей или прокуроров.³¹²

В силу того, что этические проблемы, с которыми сталкиваются сотрудники прокуратуры, становятся все более разнообразными, сложными и со временем меняются, государства-члены должны предоставлять имеющиеся механизмы и ресурсы (специальные независимые органы, эксперты в рамках советов юстиции или советов прокуроров и т.д.) для оказания помощи сотрудникам прокуратуры в решении возникающих у них вопросов (например, следует ли отказываться от участия в деле из-за возможного конфликта интересов или возможного наличия знаний или предубеждений, или вследствие возможности для осуществления дополнительной деятельности, такой как арбитраж и т.д.). Обучение в области этики должно предоставляться в рамках начальной подготовки и обучения без отрыва от работы.³¹³

Большинство стран СПД распространяют на прокуроров, как и на судей, общие антикоррупционные положения, устанавливающие соответствующие ограничения и требования, в том числе касающиеся коллизии интересов и раскрытия информации об активах.

Грузия является примером страны СПД, где общие правила, применимые ко всем публичным должностным лицам, дополняются специальными регламентами. Правила этического поведения для сотрудников прокуратуры изложены в Кодексе этики для работников прокуратуры Грузии (ПГ). Согласно Кодексу этики, сотрудник прокуратуры должен соблюдать требования закона Грузии о конфликте интересов и противодействии коррупции на государственной службе. Сотрудник прокуратуры, имеющий имущественный или иной личный интерес к вопросу, входящему в компетенцию прокуратуры Грузии, обязан ходатайствовать о самоотводе в соответствии с правилом, установленным законом, и не участвовать в процессе обсуждения и принятия решения по этому вопросу. Сотрудники прокуратуры должны воздерживаться от принятия подарка, если такое действие представляет собой попытку повлиять на них или может повлиять на них в будущем. В случае возможного конфликта интересов работник прокуратуры должен воздерживаться от получения какой-либо прибыли от физического или юридического лица. Согласно Закону о прокуратуре должность сотрудника прокуратуры несовместима с какой-либо должностью в другом государственном органе или органе местного самоуправления, а также с предпринимательской или иной оплачиваемой деятельностью, за исключением научной, творческой или образовательной. Работнику прокуратуры не разрешается быть членом политического объединения или осуществлять политическую деятельность. Уполномоченным органом, отвечающим за обеспечение соблюдения вышеупомянутых ограничений в отношении прокуроров, является генеральная инспекционная группа Генеральной прокуратуры Грузии.³¹⁴

Там, где не существует дополнительных специальных правил, регулирующих ограничения и конфликт интересов прокуроров, мониторинг СПД рекомендовал их ввести. Например, в **Кыргызстане**, несмотря на то, что Закон 2017 года о конфликте интересов распространяется как на прокуроров, так и на государственных служащих, его общие положения были признаны недостаточными для эффективного предотвращения и регулирования конфликта интересов прокуроров. В отчете рекомендовалось установить подробные правила предотвращения и урегулирования конфликта интересов прокуроров с учетом полномочий и специфики прокурорской работы.³¹⁵

Вставка 21. Генеральная инспекционная группа Генеральной прокуратуры Грузии

Генеральная инспекционная группа Генеральной прокуратуры Грузии, имеющая соответствующие гарантии независимости и беспристрастности (подчиняется непосредственно Генеральному прокурору, не подчиняясь его заместителям), отвечает за соблюдение правил профессиональной этики прокуроров. Для выполнения этой обязанности Генеральная инспекционная группа усилила контроль за рассмотрением дел, относящихся к областям рисков. Каждое дело, по которому прокурор пользуется особыми полномочиями, находится под усиленным контролем. В распоряжении Генеральной инспекционной группы имеется программное обеспечение "CrimCase", которое облегчает классификацию дел в соответствии с используемыми категориями. Генеральная инспекционная группа начинает официальное расследование в тех случаях, когда конкретное решение отклоняется от установленных критериев. Расследование также начинается, когда решение соответствует критериям, но сопровождается подозрительными обстоятельствами. В Генеральной инспекционной группе действует "горячая линия", которая является важным инструментом получения жалоб от граждан. Законом предусмотрены следующие санкции за нарушение этических норм сотрудниками прокуратуры Грузии: выговор; порицание; понижение в должности; увольнение с должности; увольнение из прокуратуры. Применение конкретного вида санкций зависит от характера и тяжести нарушения.

Источник: ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 65-66.

На старших прокуроров в **Грузии** распространяются те же правила раскрытия информации об активах, которые предусмотрены Законом Грузии о конфликте интересов и противодействии коррупции в отношении должностных лиц. В докладе СПД по мониторингу было рекомендовано распространить обязательство по представлению деклараций об активах и имущественных интересах на всех прокуроров.³¹⁶

В **Украине** прокуроры обязаны соблюдать этические нормы в соответствии с Законом Украины о прокуратуре. Регулярное (два раза в год или чаще) или грубое нарушение прокурорской этики влечет за собой дисциплинарную ответственность. В 2017 году Всеукраинская конференция прокуроров приняла Кодекс профессиональной этики и Правила профессионального поведения для прокуратуры, которые заменили предыдущий Кодекс 2012 года. Новый кодекс содержит нормы о предотвращении коррупции, рекомендации в отношении конфликта интересов и призывает к уважению независимости судебных органов. В ходе мониторинга в рамках СПД был сделан вывод о том, что Кодекс носит достаточно общий характер и что для его применения на практике требуется дополнительное разъяснение. Дисциплинарная ответственность является результатом любых действий, дискредитирующих прокурора и вызывающих сомнения в его объективности, беспристрастности и независимости, а также в добропорядочности органов прокуратуры. Было отмечено, что это определение является слишком расплывчатым и что было бы полезно получить дополнительные разъяснения. Нарушение присяги прокурора также влечет за собой ответственность.³¹⁷ В своем докладе по Украине ГРЕКО рекомендовала (i) более точно определить дисциплинарные нарушения, связанные с поведением прокуроров и соблюдением ими этических норм; (ii) расширить спектр имеющихся дисциплинарных санкций для обеспечения лучшей пропорциональности и эффективности.³¹⁸

Аналогичным образом, в докладе по **Казахстану** эксперты по мониторингу указали, что все категории дисциплинарных правонарушений, которые могут быть совершены прокурорами, и соответствующие процедуры должны быть четко определены в законе о прокуратуре, с применением к этим правонарушениям конкретных санкций и сроков давности. В докладе о мониторинге приветствуется тот факт, что статистические данные о дисциплинарных мерах,

применяемых в отношении государственных прокуроров, находятся в свободном доступе на сайте Генеральной прокуратуры.³¹⁹

В отчете СПД по **Кыргызстану** сделан вывод, что законодательство Кыргызстана не содержит четкого перечня оснований для привлечения прокуроров к дисциплинарной ответственности. В законодательстве используются различные термины для описания действий, которые могут привести к дисциплинарной ответственности сотрудников прокуратуры. Четкого перечня правонарушений, которые дискредитируют сотрудника прокуратуры (одно из оснований для применения санкций), не существует. Определение преступления как "действие или бездействие, которое по своему характеру несовместимо с добрым именем сотрудника прокуратуры, хотя и не является уголовным преступлением", не может считаться однозначным, поскольку оно допускает широкое толкование. В результате, руководители прокуратуры имеют большую свободу действий при выборе наказания. Кроме того, проблематичным является тот факт, что решение о применении дисциплинарного взыскания принимается исключительно руководителем органа прокуратуры. Внутреннее расследование не является обязательным. Это нарушает надлежащую правовую процедуру, создает возможности для злоупотреблений и неправомерного влияния на прокуроров и ограничивает их независимость. В отчете было сочтено целесообразным создать специальный орган, уполномоченный рассматривать вопросы дисциплинарной ответственности прокуроров, например, прокурорский совет или прикрепленный к нему орган, который будет создан по решению конференции прокуроров и который будет иметь надлежащие гарантии независимости от руководства органов прокуратуры (например, путем создания дисциплинарной комиссии).³²⁰ Законодательство Кыргызстана также не предусматривает гарантий справедливого рассмотрения дисциплинарных дел; обжалование не выходит за рамки полномочий вышестоящего прокурора. Проблематичным также является тот факт, что вопросы дисциплинарной ответственности регулируются не законом, а подзаконными актами.³²¹

Мониторинг СПД рекомендовал **Монголии** создать дисциплинарный орган в составе опытных специалистов (обычных прокуроров и внешних юридических экспертов), отобранных на основе прозрачной процедуры, основанной на заслугах, и обеспечить его независимость и ключевую роль в дисциплинарных расследованиях в отношении прокуроров.³²²

Согласно отчету СПД по мониторингу, **Узбекистану** также необходимо пересмотреть систему дисциплинарного наказания прокуроров и привести ее в соответствие с международными стандартами для обеспечения независимости прокуроров:

- Вопросы дисциплинарной ответственности прокуроров и их увольнения со службы регулируются постановлениями, утверждаемыми Президентом Республики Узбекистан. В то же время сам указ является секретным документом. Вопросы найма и службы прокуроров должны регулироваться законом; отдельные процедурные аспекты могут регулироваться подзаконными актами самих органов прокуратуры.
- Основания для привлечения к дисциплинарной ответственности определяются очень широко, что оставляет практически неограниченные дискреционные полномочия в этих вопросах за руководителями прокуратуры.
- Также является проблемой и то, что решение о дисциплинарном взыскании принимается исключительно руководителем органа прокуратуры. Генеральный прокурор Республики Узбекистан имеет право отменить любое дисциплинарное взыскание, применить более суровое взыскание или смягчить его.
- Законодательством также не предусмотрены гарантии справедливого рассмотрения дисциплинарных дел; подача апелляции возможна только Генеральному прокурору.
- Дисциплинарная система предусматривает несоразмерные меры, а именно возможность увольнения со службы даже за разовые и незначительные нарушения. Например, отсутствие

на работе (в том числе отсутствие более трех часов в течение рабочего дня) без уважительных причин, а также разовое нарушение присяги прокурором считаются одноразовым грубым нарушением должностных обязанностей, которое может повлечь за собой увольнение. Отстранение от службы должно быть последним средством и может применяться только в случае действительно серьезных нарушений, которые должны быть определены в законе.³²³

Вознаграждение

Вознаграждение прокуроров в соответствии с важностью выполняемых задач имеет важнейшее значение для эффективной и справедливой системы уголовного правосудия. Достаточное вознаграждение также необходимо для снижения риска коррупции среди прокуроров.³²⁴ Государствам следует принимать меры для обеспечения сотрудникам прокуратуры разумных условий службы, таких как вознаграждение, срок службы и пенсия, соизмеримые с их решающей ролью в системе правопорядка, и соответствующего срока выхода на пенсию.³²⁵

В нескольких национальных докладах СПД по мониторингу отмечались проблемы с вознаграждением прокуроров. Например, **Узбекистану** в докладе рекомендовалось следующее:

- Вопросы оплаты труда прокуроров должны регулироваться законом, а не подзаконными актами, особенно актами президента. Это важная гарантия независимости прокуроров.
- Денежное стимулирование прокуроров является проблематичным с точки зрения независимости сотрудников прокуратуры. Это создает условия для вмешательства в работу прокуроров, ограничивая их независимость, и стимулируя лояльность прокуроров к их руководству, а не к требованиям закона. Законодательство не ограничивает размер денежного вознаграждения и не предусматривает четких критериев его выплаты. Было рекомендовано отменить выплату сотрудникам прокуратуры каких-либо бонусов по усмотрению начальства и, при необходимости, повысить их официальные оклады. Если система поощрительных выплат временно допускается, она должна основываться на четких и прозрачных критериях, а стимулы должны предоставляться в рамках открытой и обоснованной процедуры принятия решений на основе ежегодной оценки работы прокурора.³²⁶

Мониторинг СПД не рекомендовал **Грузии** внедрять систему, в рамках которой размер премий может составлять высокий процент от базового оклада прокуроров и следователей, учитывая деликатный характер их работы. В целом было рекомендовано отменить выплату каких-либо премий прокурорам по усмотрению начальства и, при необходимости, повысить их заработную плату. В случае сохранения бонусов они должны основываться на четких и прозрачных критериях и начисляться на основе открытого и обоснованного принятия решений.³²⁷ После отчета о мониторинге, в 2018 году Грузия реформировала систему премирования в государственном секторе, включая прокуратуру. Согласно измененным правилам, большая часть бонусных средств была переведена в заработную плату, что привело к ее увеличению. Закон о государственной службе устанавливает, что премия может быть предоставлена прокурору в исключительных обстоятельствах (хорошее качество работы, работа в нерабочее время и т.д.) на основании обоснованной просьбы руководителя и в соответствии с необходимыми критериями. Параллельно с реформой системы премирования были разработаны соответствующие критерии.³²⁸

Выводы и рекомендации

В последние годы были разработаны стандарты прокурорской независимости и добропорядочности. Нормы, применяемые к судьям, часто распространяются на прокуроров, что

подтверждает важную роль, которую последние играют в системе правосудия и в поддержании верховенства права. В большинстве стран СПД реформа прокуратуры была трудной, в частности, из-за советского наследия. Служба публичного обвинения (по-прежнему называемая по-русски "прокуратурой") остается в высшей степени иерархической и подчиняется решениям Генерального прокурора. Только Грузия и Украина осуществили крупные реформы прокуратуры и создали органы прокурорского самоуправления. Назначение и освобождение от должности Генерального прокурора в большинстве стран СПД по-прежнему в значительной степени зависят от решений политических органов. Системы обеспечения добропорядочности и подотчетности прокуроров требуют существенных реформ, учитывающих функции и статус государственного обвинения.

*Рекомендации*³²⁹:

- A. Отказаться от любых надзорных полномочий прокуроров и ограничить их компетенцию за пределами уголовной сферы до минимума, необходимого в демократическом государстве. Отменить полномочия, связанные с пересмотром судебных решений, которые не предоставляются другим сторонам процесса, и отменить любые другие полномочия, допускающие вмешательство в деятельность судебных органов.
- B. Обеспечить, чтобы статус, принципы, организация, роль и полномочия прокуроров и органов прокуратуры были предусмотрены законом, включая надежные гарантии прокурорской независимости и автономии в принятии решений. Предусмотреть, что органы прокуратуры, в том числе специализированные, могут создаваться, реорганизовываться или упраздняться только на основании закона.
- C. Закон о прокуратуре должен содержать ключевые принципы деятельности прокуратуры, включая верховенство права, законность, уважение прав человека, презумпцию невиновности, беспристрастность и объективность, независимость, политическую нейтральность, прозрачность, добропорядочность.
- D. Прокурорская служба должна быть обеспечена достаточными финансовыми и кадровыми ресурсами для эффективного выполнения своих задач и иметь право вносить предложения в процессе составления годового бюджета.
- E. Необходимо обеспечить внешнюю и внутреннюю независимость отдельных прокуроров. Подотчетность Генерального прокурора перед государственными органами должна быть установлена законом и ограничиваться общей деятельностью прокуратуры. Назначение и перенаправление дел должно осуществляться в соответствии с четкими и прозрачными опубликованными правилами, обеспечивающими беспристрастность и независимость от любых форм внешнего и внутреннего давления. Указания или инструкции в индивидуальных случаях, которые могут на законных основаниях даваться старшим прокурором, должны быть основаны на законе, обоснованы и изложены в письменном виде и должны быть частью материалов дела. Прокуроры должны иметь право оспаривать незаконные приказы в рамках судебной или иной независимой процедуры.
- F. Следует ограничить роль политических органов в назначении и освобождении от должности Генерального прокурора. Ключевую роль в таких процедурах следует отводить прокурорскому или судебному совету, или независимому комитету по отбору экспертов (состоящему из

профессионалов, которые сами выбираются на основе прозрачной процедуры с учетом их заслуг).

- G. Необходимо ограничить срок полномочий Генерального прокурора одним сроком; установить четкие и объективные основания для отставки Генерального прокурора в соответствии с прозрачной процедурой.
- H. Следует рассмотреть вопрос о создании в законодательном порядке системы прокурорского самоуправления для защиты независимости прокуроров. Большинство членов органа (органов) прокурорского самоуправления должны избираться на регулярно проводимой конференции прокуроров, в которой должно быть полноправно представлено гражданское общество. Такой орган (органы) должен быть независимым от Генерального прокурора и играть ключевую роль в конкурсном отборе прокуроров, рассматривать вопросы их дисциплинарной ответственности и оценивать их работу. Необходимо обеспечить прозрачность и открытость деятельности и решений органов прокуратуры для общественного контроля.
- I. Необходимо законодательно регламентировать порядок набора и службы прокуроров. Предусмотреть открытый конкурсный отбор на все должности в органах и учреждениях прокуратуры на основе личных качеств, честности и неподкупности и предыдущего опыта. Отбор и назначение, в том числе на руководящие должности, должны основываться на четких критериях и методологии оценки с публикацией информации о вакансиях и результатах всех этапов отбора в режиме онлайн. Исключительные полномочия по назначению не должны возлагаться на Генерального прокурора или старших прокуроров, а должны предусматривать участие независимого органа прокуратуры, опыт которого позволит выдвигать подходящие кандидатуры для назначения. Следует предоставить кандидатам возможность обжаловать результаты отбора.
- J. Внедрить современную систему оценки работы прокуроров, основанную на объективных показателях, ограничивающую использование в качестве показателя количества оправдательных приговоров и других количественных показателей и предоставляющую прокурорам возможность аргументировать свою позицию против их негативной оценки.
- K. Установить четкие этические стандарты/кодекс профессионального поведения, применимые ко всем сотрудникам прокуратуры. Установить подробные правила предотвращения и разрешения конфликта интересов прокуроров с учетом полномочий и специфики работы органов прокуратуры.
- L. На прокуроров должна распространяться система раскрытия информации об активах и интересах, предусматривающая регулярную отчетность об имуществе, доходах, расходах, обязательствах и интересах прокуроров и членов их семей. Такая система должна предусматривать эффективную проверку деклараций и их публикацию в онлайн режиме, насколько это необходимо для обеспечения прозрачности и подотчетности судебных органов (т.е. путем исключения ограниченного круга персональных данных).
- M. Реализовать на практике механизм предоставления прокурорам и другим сотрудникам органов и учреждений прокуратуры консультаций, в том числе конфиденциальных, и рекомендаций по вопросам конфликта интересов, раскрытия информации об активах и имущественных интересах, правил

поведения и других антикоррупционных ограничений. Подготовить и распространить практические руководства, методические и учебные пособия по этим вопросам, предназначенные специально для прокуроров и других работников органов прокуратуры.

- N. Обеспечить регулярную подготовку без отрыва от работы и повышение квалификации прокуроров по вопросам этики, честности, добропорядочности и предотвращения коррупции, а также разработать соответствующие учебные материалы, имеющие практическую значимость.
- O. Установить в законодательстве: четкий перечень оснований для привлечения прокуроров к дисциплинарной ответственности; систему санкций, соразмерных содеянному; подробные процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности с гарантиями процессуальных прав прокурора.
- P. Обеспечить беспристрастность и справедливость процедур рассмотрения и принятия решений по дисциплинарным делам в отношении прокуроров, разграничив функции расследования и принятия решений (например, путем создания дисциплинарной комиссии при прокуратуре). Решения о дисциплинарных взысканиях прокуроров должны приниматься коллегиальными органами прокуратуры, если таковые существуют. Обеспечить публикацию информации о дисциплинарных санкциях, примененных к прокурорам.
- Q. Сотрудники прокуратуры должны быть защищены функциональной неприкосновенностью в той мере, в какой это необходимо для надлежащего выполнения ими своих обязанностей, иными словами, они не могут быть объектом расследования или гражданских исков за добросовестное выполнение своих должностных обязанностей. Любой иммунитет от уголовного преследования, выходящий за рамки этого функционального иммунитета, должен быть исключен из законодательства.
- R. Установить в законе о прокуратуре ставки окладов сотрудников прокуратуры и исчерпывающий перечень возможных надбавок к ним. Размер денежного вознаграждения сотрудников прокуратуры должен быть достаточным, способствовать снижению риска коррупции и не должен предусматривать дискреционных выплат (стимулов). Обеспечить публикацию подробной информации о структуре и размере вознаграждения сотрудников прокуратуры.

Доступ к информации

Законы о доступе к информации

Доступ к информации является важным средством обеспечения подотчетности правительства и борьбы с коррупцией, затрудняя ее сокрытие. Частью политики предотвращения коррупции должно быть обеспечение эффективного доступа общественности к правительственной информации. Конвенция ООН по противодействию коррупции (статья 13) упоминает это как одну из мер, необходимых для усиления участия гражданского общества в предотвращении и борьбе с коррупцией. В ней также содержится призыв к принятию мер по повышению прозрачности в государственном управлении, в том числе путем предоставления общественности возможности получать информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений

государственного управления, а также о решениях и правовых актах, касающихся общественности (статья 10 (а)).

При утверждении Стамбульского плана действий ОЭСР по борьбе с коррупцией в 2003 году и позже, страны обязались обеспечить доступ общественности к информации, особенно к информации о коррупции, посредством разработки и осуществления следующих мер:

- Обеспечение предоставления публичной информации, которая включает в себя усилия правительства по обеспечению законности, добропорядочности, общественного контроля и предупреждения коррупции в своей деятельности, а также опубликование результатов конкретных дел, материалов и другие сообщений, касающиеся коррупции;
- Меры, обеспечивающие населению в целом и средствам массовой информации свободу запрашивать и получать соответствующую информацию в отношении мер по предотвращению [коррупции] и правоприменению;
- Создание информационных систем и базы данных о коррупции, факторах и обстоятельствах, способствующих ее возникновению, и мерах, предусмотренных в правительственных и других государственных программах/планах по предотвращению коррупции, с тем чтобы такая информация была доступна общественности, неправительственным организациям и другим институтам гражданского общества.

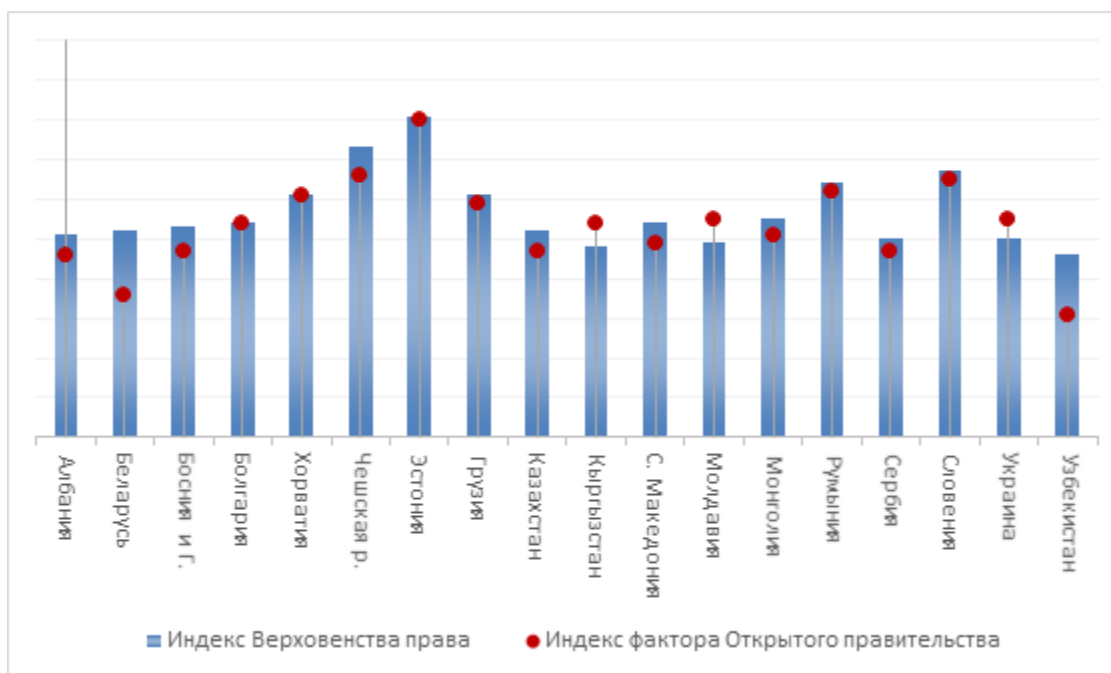
Второй и третий раунды мониторинга СПД позволили провести углубленную оценку существующих правовых рамок и выявить их недостатки, указав при этом на проблемы в правоприменении. В ходе четвертого раунда мониторинга был проведен обзор хода реформирования законодательства и рассмотрено состояние правоприменения. Обзор законодательных положений в странах СПД представлен в предыдущем Итоговом докладе.³³⁰

В странах СПД используются различные механизмы, гарантирующие доступ к общественной информации. Хотя в большинстве государств существуют специальные законы о свободе информации (некоторые даже имеют два или три закона, как Узбекистан), которые формально могут быть оценены как высококачественные, их практическая реализация в целом остается очень слабой. Ниже приведена таблица, в которой сравнивается качество таких законов.

Казахстан стал последней страной СПД, принявшей специальный закон о доступе к информации. Закон о доступе к информации был принят в 2015 году после длительного периода подготовки и обсуждения. Принятие закона соответствовало предыдущим рекомендациям СПД. Новый закон обеспечил правовую основу для права на доступ к информации, но имеет ряд недостатков, а некоторые его положения не соответствуют международным стандартам.³³¹

В 2014 году **Грузия** начала процесс всеобъемлющего пересмотра своего законодательства о доступе к информации и разработки закона о свободе информации, как это было рекомендовано в ходе мониторинга СПД. Проект был разработан рабочей группой при Министерстве юстиции с учетом вклада гражданского общества и международных экспертов. Однако, как в ходе подготовки отчета четвертого тура мониторинга, так и после него не было достигнуто ощутимого прогресса в рассмотрении данного закона.³³²

Рисунок 20. Рейтинг стран АКС и СПД по индексу Верховенства права (Открытого правительства)



Источник: Проект "World Justice", индекс Верховенства права, 2019 г., <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>.

Примечания: Фактор открытого правительства включает в себя такие субфакторы, как опубликование законов и правительственных данных, право на информацию, гражданское участие, механизмы рассмотрения жалоб. Оценки основаны на опросе населения в целом и анкетах квалифицированных респондентов. Рейтинг 2019 года охватывает 126 стран. Армения, Азербайджан и Таджикистан не включены в рейтинг.

В Азербайджане основными событиями со времени предыдущего раунда, о которых сообщили власти, стали: назначение сотрудников по вопросам свободы информации, отвечающих за доступ к информации в центральных и местных исполнительных органах, принятие центральными и местными исполнительными органами внутренних правил, касающихся свободы информации, и проведение обучения по вопросам свободы информации. В докладе СПД был сделан вывод о том, что осуществление права на доступ к информации на практике вызывает озабоченность. Недостатки и неудачи в осуществлении этой политики включают: отказы или неадекватные ответы на запросы о доступе к информации; необходимость личных контактов для получения запрашиваемой информации; несоблюдение сроков; непоследовательное толкование значения и объема общественной информации в различных учреждениях и т.д. Одним из основных препятствий является отсутствие ясности в вопросе о том, какая информация является открытой для общественности. В отсутствие четких правил уполномоченные по обеспечению свободы информации не имеют полномочий принимать решения о статусе информации в ответ на запросы, так как она требует одобрения со стороны надзорных органов. Кроме того, отсутствует система управления информацией/документацией, которая требовала бы классификации, хранения и регистрации информации в органах государственного управления на ежедневной основе и которая помогала бы уполномоченным по обеспечению свободы информации в их повседневной работе. Правительство не осуществляет систематического мониторинга или оценки осуществления инициативного опубликования информации. Информации о практике инициативного опубликования данных государственными органами не поступало.³³³

Доклад СПД о мониторинге рекомендовал Азербайджану:

- пересмотреть законодательную базу доступа к информации с целью уточнения и ограничения исключений и обеспечить критерий пропорциональности для предоставления доступа, если только отказ в предоставлении информации не оправдан законным интересом, превосходящим право на доступ к ней;
- обеспечить широкий доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, путем реализации презумпции открытости;
- публиковать информацию в режиме онлайн в формате открытых данных, обеспечивая доступ к наиболее интересным наборам данных;
- эффективно обеспечить инициативное опубликование информации.³³⁴

Таблица 21. Рейтинг законов о доступе к информации в странах СПД и АКС

| Страна | Название закона (законов) | Год принятия закона | Позиция в глобальном рейтинге «Право на информацию» ³³⁵ | Присоединение к Конвенции Совета Европы относительно доступа к официальным документам*. |
|----------------------|---|---------------------|--|---|
| Сербия | Закон о свободном доступе к информации, имеющей значение для общества | 2004 | 3 | 2009 (S) |
| Словения | Закон о доступе к публичной информации | 2003 | 5 | 2009 (S) |
| Албания | Закон о праве на информацию | 1999 | 6 | |
| Хорватия | Закон о праве на доступ к информации | 2013 | 8 | |
| Азербайджан | О праве на получение информации | 2005 | 17 | |
| Северная Македония | Закон о свободном доступе к информации публичного характера | 2006 | 22 | |
| Молдова | Закон о доступе к информации | 2000 | 25 | 2016 (R) |
| Украина | О доступе к общественной информации | 2011 | 29 | 2018 (S) |
| Босния и Герцеговина | Закон о свободе доступа к информации | 2000 | 36 | 2012 (R) |
| Кыргызстан | О доступе к информации в пределах компетенции государственных органов и органов местного самоуправления | 2007 | 39 | |
| | О гарантиях и свободе доступа к информации | 1997 | | |
| Армения | О свободе информации | 2003 | 41 | |
| Грузия | Общий административный кодекс | 1999 | 45 | 2009 (S) |
| Эстония | Закон об общественной информации | 2000 | 48 | 2016 (R) |
| Болгария | Закон о доступе к публичной информации | 2000 | 56 | |
| Черногория | Закон о свободном доступе к информации | 2005 | 59 | 2012 (R) |
| Румыния | Закон о свободном доступе к публичной информации | 2001 | 68 | |
| Монголия | Закон об информационной прозрачности и праве на информацию | 2011 | 72 | |
| Польша | Закон о доступе к публичной информации | 2001 | 74 | |
| Чехия | Закон о свободе информации | 1999 | 90 | |
| Латвия | Закон о свободе информации | 1998 | 91 | |
| Словакия | Закон о свободном доступе к информации | 2000 | 101 | |
| Литва | Закон о предоставлении информации общественности | 1996 | 107 | 2012 (R) |
| Казахстан | Закон о доступе к информации | 2015 | 110 | |
| Узбекистан | Закон о принципах и гарантиях свободы информации | 2002 | 114 | |
| | Закон о гарантиях и свободе доступа к информации | 1997 | | |
| Таджикистан | Закон о праве на доступ к информации | 2002 | 120 | |

Примечания: *Конвенция вступит в силу после 10 ратификаций (девять стран ратифицировали ее по состоянию на август 2019 года). "S" означает "подписано, но не ратифицировано", "R" - "ратифицировано". См. на сайте: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures

Источник: отчеты о мониторинге СПД; исследование секретариата ОЭСР/АКС.

В **Армении** одним из главных достижений в области свободы информации со времени последнего раунда мониторинга стало принятие долгожданного подзаконного акта - постановления правительства, регулирующего электронные запросы, уточняющего роль уполномоченных, ответственных за свободу информации, и предусматривающего новые положения об активной публикации информации. После принятия Постановления в государственные органы были назначены уполномоченные по обеспечению свободы информации и обновлены веб-сайты этих организаций. Не было достигнуто прогресса в пересмотре закона о доступе к информации. Правительство сообщило о запуске портала электронных запросов (www.e-request.am), который позволяет подавать электронные запросы на информацию в соответствии с законодательством и генерировать статистические данные на основе полученных электронных запросов. Уполномоченные по обеспечению свободы информации были назначены в ведомства государственного сектора Армении; однако эффективный надзор и контроль за соблюдением права доступа к информации не был обеспечен. Общее число жалоб, касающихся доступа к информации, полученных омбудсменом в 2015-2017 годах, составило 17. Правительство и НПО разошлись во мнениях о количестве удовлетворенных жалоб.³³⁶

В докладе СПД по **Грузии** сделан вывод о том, что в стране отсутствует современный отдельный закон о праве на информацию. Кроме того, не существует специального надзорного органа, который обеспечивал бы соблюдение соответствующих положений. Это, наряду с недостаточной подготовкой и повышением осведомленности, сказалось на осуществлении права на информацию в Грузии, которое оставалось на низком уровне. Другими проблемами, влияющими на уровень исполнения закона, являются отсутствие эффективных санкций за нарушение положений о доступе к информации, неэффективный механизм обжалования и несоответствие положений закона с правом на защиту персональных данных. Последнее имеет более эффективное правоприменение благодаря специальным полномочиям и санкциям. Отдельный закон об уполномоченных по обеспечению свободы информации и механизм правоприменения могли бы исправить это, но также может потребоваться внесение поправок в закон о защите данных, чтобы найти лучший баланс между двумя важными правами человека. Важной реформой стало внедрение системы инициативного опубликования информации. Однако его реализация была неравномерной, и многие государственные органы не соблюдали установленные стандарты.³³⁷

В докладе СПД по **Украине** отмечается, что, хотя качество законов является хорошим, обеспечение их соблюдения сопряжено с очевидными трудностями. Большинство из этих проблем было связано с недостаточным знанием требований законодательства и того, как их толковать на практике государственными служащими, предоставляющими ответы на запросы. Согласно анализу, проведенному НПО, ответы зачастую являются некачественными, неполными и предоставляются с задержкой. Кроме того, недавно были повышены и установлены на необоснованно высоком уровне расходы на административное разбирательство. Это затронуло граждан, которые не пользуются процедурой обжалования в суде, когда им отказывают в удовлетворении их ходатайств. Проблемой была также высокая стоимость получения печатных копий запрашиваемой информации (более 10 страниц). Власти отметили трудности, связанные с толкованием экзамена на знание общественных интересов сотрудниками по вопросам свободы информации. Поскольку орган для предоставления руководящих указаний и консультаций не был определен, практика предоставления информации является непоследовательной, что приводит к необоснованным отказам. Одним из слабых мест в исполнении законов является судебная власть: суды игнорируют просьбы о предоставлении информации о бюджетах и заработной плате работников судебных органов. Правительство также сообщило о следующих проблемах в применении закона: использование ведомственных списков информации "для служебного пользования" в качестве основания для отказа в доступе к информации; неразглашение информации, которая является

открытой в соответствии с законом; непредставление ответов в электронном виде на запросы по электронной почте. По мнению правительства, основными проблемами, приводящими к систематическим нарушениям, являются отсутствие культуры открытости и знания требований законодательства, а также противоречивая судебная практика разрешения споров по вопросам применения законодательства в аналогичных случаях. Что касается статистики и анализа правоприменительной деятельности, то правительство не смогло представить данные о количестве запросов или числе удовлетворенных запросов, процентной доле отклоненных запросов или применении санкций за нарушение положений о доступе к информации.³³⁸

Доклад СПД по **Казахстану** признает, что страна сделала важный шаг в 2015 году, одобрив и приступив к осуществлению долгожданного Закона о доступе к информации. В докладе отмечается, что новый закон еще не начал действовать надлежащим образом. Эффективного надзора за его исполнением не существует. В этой связи необходимо укрепить Комиссию по вопросам доступа к информации путем изменения ее статуса и обеспечения ее независимости от исполнительной власти. Казахстан пересмотрел, как это было рекомендовано, положения об административной ответственности за нарушение права на доступ к информации. Однако некоторые нарушения (несвоевременный ответ на информационные запросы, неполное раскрытие информации, неспособность ответить на запросы) все еще не учитывались. Кроме того, санкции за нарушения нельзя считать эффективными. Новые положения не применялись на практике, как это было и до этого.³³⁹

Механизм рассмотрения

Механизм рассмотрения жалоб, связанных с доступом к информации, и принятия мер по ним остается слабым элементом в странах СПД. Это повлияло на общий уровень правоприменения, который оставался довольно низким.

Например, в **Азербайджане** омбудсмен не выполняет свои надзорные функции на практике, и его роль ограничивается приемом жалоб, касающихся нарушений права на доступ к информации. Омбудсмен не был обеспечен необходимыми ресурсами для эффективного выполнения своих функций в области доступа к информации. В 2014 году была зарегистрирована 21 жалоба о доступе к информации, 6 из них были удовлетворены, в 2015 г. 38 таких жалоб было получено и 14 удовлетворено. Эти цифры были низкими по сравнению с общим количеством в 12 000 жалоб, полученных омбудсменом в 2015 году.³⁴⁰

В **Грузии** министерство юстиции рассмотрело вопрос о создании независимого государственного органа по надзору за соблюдением права на доступ к информации в ходе разработки законопроекта о свободе информации. Были рассмотрены три варианта: 1) создание независимого органа, уполномоченного осуществлять надзор за доступом к информации в государственных учреждениях, 2) возложение надзорных функций на Управление Народного защитника (Омбудсмена Грузии) или 3) совмещение доступа к органам контроля информации с функцией Комиссара по защите данных. Члены редакционной рабочей группы приняли решение о создании независимого органа. Такой новый орган будет независимым от Комиссара по защите данных, будет избираться парламентом и будет обладать высокой степенью автономии. В его полномочия будет входить доступ к любым данным (документам), в том числе засекреченным, выдача рекомендаций, невыполнение которых повлечет за собой административное наказание. Этот орган будет также повышать осведомленность о доступе к информации. Соответствующий законопроект, однако, даже не был представлен в парламент.

Группа по мониторингу приветствовала решение о создании независимого органа по надзору за доступом к информации в Грузии. В докладе отмечается, что это ведомство можно объединить с органом по защите данных во избежание (или для более эффективного решения) конфликтов между обеспечением соблюдения этих двух прав, однако могут быть выдвинуты аргументы в пользу

создания отдельного подразделения. Обе модели считаются законными и существуют в разных странах. Важно, чтобы полномочия органа по надзору за доступом к информации соответствовали полномочиям органа по защите данных. Такие полномочия должны включать выдачу не только рекомендаций, но и обязательных приказов о раскрытии или неразглашении информации, о применении других правил доступа к информации.³⁴¹

В **Украине** на Управление омбудсмена были возложены полномочия по надзору за исполнением законодательства о доступе к информации. Однако новый мандат не был обеспечен необходимыми ресурсами. Как власти, так и представители гражданского общества согласились с мнением о необходимости создания независимого надзорного органа.³⁴²

В целом, отчеты СПД подтвердили, что судебные и общие административные средства правовой защиты часто оказываются неэффективными. Административные органы обычно неохотно обнаруживают нарушения, совершенные подчиненным учреждением или должностным лицом, в то время как обжалование в судебном порядке занимает много времени и может быть дорогостоящим. Поэтому международные стандарты требуют наличия независимого механизма подачи жалоб в форме уполномоченного по вопросам информации (комиссии или агентства) или другого эквивалентного органа. В его обязанности должны входить мониторинг и надзор за соблюдением положений о доступе к информации. Такие учреждения также играют важную роль в повышении осведомленности и просвещении государственных должностных лиц. В ответ на жалобу такие органы должны иметь возможность выносить обязательные для исполнения решения и налагать штрафы или другие санкции за несоблюдение законодательства.

Существует несколько моделей таких учреждений. В некоторых странах этот мандат был возложен на специальную комиссию (или уполномоченного): Бельгия, Франция, Италия (Комиссия по доступу к административным документам), Ирландия (Управление Комиссара по информации), Северная Македония (Комиссия по защите права на свободный доступ к общественной информации). Несколько стран (например, Эстония, Германия, Венгрия, Латвия, Мальта, Сербия, Словения, Швейцария, Великобритания) объединили это учреждение с органом по защите персональных данных. Существуют также страны, где общий институт омбудсмена отвечает за защиту права на доступ к информации (все страны СПД, Босния и Герцеговина, Дания, Норвегия, Польша, Испания, Швеция), но обычно это не является удовлетворительным решением, поскольку в большинстве случаев омбудсмен не обладает обязательными правоприменительными полномочиями.

Специальная служба уполномоченного по вопросам информации (даже в случае слияния с органом по защите данных) обычно лучше всего подходит для осуществления эффективного и независимого контроля за доступом к публичной информации. Общие институты омбудсменов могут не располагать необходимыми ресурсами и не отличаться нацеленностью на предоставление информации, поскольку им приходится заниматься широким кругом нарушений прав человека. Вот почему мониторинг СПД последовательно рекомендовал странам создать отдельный механизм независимой проверки.

Законы о клевете

Законы о диффамации (клевете) и оскорблениях направлены на защиту репутации человека, что в принципе является одним из законных интересов, оправдывающих ограничение свободы выражения мнений. Однако закон, предусматривающий защиту чьей-либо репутации, должен обеспечивать правильный баланс между защитой репутации и ограничением свободы выражения мнений и законной критикой; он не должен ограничивать свободу выражения мнений больше, чем это "необходимо в демократическом обществе".

Строгие законы о диффамации препятствуют обсуждению деятельности государственных учреждений и ее проверке, запрещая критику в адрес главы государства, других государственных органов и должностных лиц, а также устанавливая более строгие наказания, в тех случаях, когда клеветнические заявления касаются государственных служащих или органов. Законами о клевете часто злоупотребляют государственные должностные лица, политики, которые используют их для защиты от критики или разглашения неудобных фактов, включая разоблачения коррупции и ненадлежащего управления. Драконовские законы о диффамации и их применение поощряют самоцензуру среди СМИ и отдельных граждан.

Как отмечается в одном из докладов СПД, само существование уголовной ответственности за клевету, оскорбление и другие подобные действия оказывает сдерживающее воздействие на свободу слова и деятельность СМИ, что приводит к самоцензуре и препятствует журналистским расследованиям, которые могут разоблачить коррупцию. Более того, применение санкций, связанных с ограничением свободы или угрозой тюремного заключения, еще больше усугубляет эту проблему и является неприемлемым в демократическом государстве. Более строгие санкции за клевету и оскорбление государственных служащих также не соответствуют международным стандартам, согласно которым такие лица могут, напротив, подвергаться гораздо более жесткой критике, чем обычные граждане. Такие санкции крайне негативно сказываются на борьбе с коррупцией, поскольку они существенно подавляют общественную деятельность, направленную на выявление и раскрытие информации о противоправных действиях.³⁴³ Журналистов и информаторов (как важных участников разоблачения коррупции) не следует запугивать возможными санкциями за клевету.³⁴⁴

Мониторинг СПД установил, что существование уголовных законов о клевете и их применение на практике является серьезным препятствием для свободных СМИ, которые в таких условиях не могут надлежащим образом выполнять свои функции контролирующего органа. Таким образом, мониторинг СПД настоятельно рекомендовал странам отменить общую уголовную ответственность за клевету и оскорбление, а также особые преступления, связанные с оскорблением или посягательством на честь президента, членов парламента и других государственных служащих, и полагаться только на гражданское законодательство для защиты таких репутационных интересов.

Четвертый раунд мониторинга показал, что в странах СПД не проводилось никаких серьезных реформ в этой области и что на практике несколько стран активно применяют законы о клевете.

В отчете СПД по **Азербайджану** подтверждается, что Азербайджан должен отменить уголовную ответственность за все преступления, связанные с клеветой и оскорблениями, поскольку они оказывают сильное сдерживающее воздействие на свободу СМИ и особенно на журналистские расследования, а их применение способствует самоцензуре среди СМИ и отдельных граждан. Со времени предыдущего раунда мониторинга не произошло никаких изменений в области решения проблем по использованию инструментов гражданского права для ограничения деятельности СМИ.³⁴⁵

В **Кыргызстане** предыдущая рекомендация об отмене обязанности Генерального прокурора по защите чести и достоинства Президента не была выполнена. В 2017 году международная организация провела юридическую экспертизу статьи 19 закона "О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики" и подтвердила, что закон не соответствовал международным стандартам права на свободу мнений и их свободное выражение, поскольку по таким международным стандартам государственные служащие, в силу занимаемой должности, должны принимать больше критики в свой адрес. В докладе также выражалась озабоченность в связи с активным использованием этого положения Генеральным прокурором в нескольких делах.³⁴⁶

Анализ постановления Пленума Верховного суда Кыргызской Республики о судебной практике по разрешению споров, касающихся защиты чести, достоинства и деловой репутации, показал, что оно не обеспечивает гарантии от неправомерного использования судебных исков о защите чести и достоинства или соблюдения баланса с интересами общества при раскрытии важной информации, включая возможные коррупционные действия. В частности, в постановлении не говорится о том, что информация, соответствующая действительности, не может считаться дискредитирующей; в нем также не проводится различие между оценочными суждениями и фактами, и прочее. В законодательстве Кыргызстана отсутствуют другие превентивные инструменты, например, более короткий срок давности по таким искам к средствам массовой информации; концепция "разумной публикации" как освобождения от ответственности (когда средства массовой информации и журналист предприняли разумные шаги для проверки информации, оказавшейся ложной); специальные стандарты защиты чести и достоинства государственных деятелей; перенос бремени доказательства неверных сведений на истцов в том случае, когда рассматриваемая публикация относится к работе государственных служащих и соблюдению государственных интересов, и другие.³⁴⁷

В **Монголии**, где клевета и оскорбление были выведены из-под действия уголовного законодательства, Закон об административных правонарушениях все еще включает клевету как преступление. Однако статистические данные не свидетельствуют о широком применении этого положения на практике.³⁴⁸

В докладе СПД отмечается, что **Казахстан** не выполнил рекомендацию об отмене ответственности за клевету в целях ограничения свободы выражения мнений и что эта норма широко используется на практике. Кроме того, новый Уголовный кодекс предусматривает еще более строгие санкции за соответствующие правонарушения и вводит новое уголовное преступление - распространение заведомо ложной информации. Казахстан при разработке и обсуждении своего нового Уголовного кодекса рассмотрел возможность отмены уголовной ответственности за клевету и оскорбление и другие аналогичные правонарушения в отношении публичных должностных лиц. Но было принято решение оставить все в силе. В кодексе также сохранено ужесточенное определение клеветы, как преступления, в сочетании с обвинениями в коррупции, что было признано неприемлемым с точки зрения необходимости поощрения разоблачения коррупционеров.

Что касается мер по недопущению предъявления чрезмерных требований о возмещении морального ущерба, то в докладе по мониторингу Казахстана приветствуется тот факт, что размер судебного сбора был установлен пропорционально размеру заявленного ущерба. Однако эта мера не смогла существенно улучшить ситуацию. Это может быть частично обусловлено тем, что положение о пропорциональной сумме сбора не применимо к искам, поданным в ходе уголовного процесса, и частично тем, что истцы, являющиеся государственными служащими или государственными учреждениями, освобождены от уплаты государственной пошлины. Эти пробелы должны быть устранены. В отчете также напоминает, что важно учитывать, что государственные учреждения не должны иметь права начинать подобные действия (поскольку честь и достоинство присущи только физическим лицам, а коммерческим организациям свойственна деловая репутация), и государственные служащие могут подавать иски в суд только как частные лица, а не в качестве официальных лиц.

В соответствии с Гражданским кодексом Республики Казахстан установлен неограниченный срок давности для защиты личных неимущественных прав (честь, достоинства и деловой репутации). Это также негативно сказывается на свободе СМИ и деятельности журналистов, поскольку требования об опровержении, защите чести, достоинства и деловой репутации и о компенсации морального ущерба могут быть предъявлены в любое время после публикации. Это ослабило правовые гарантии защиты журналистов и СМИ от необоснованных претензий, особенно в случае журналистских расследований.³⁴⁹

Инициативы в области открытых данных и прозрачности

Информация о том, как формируются и расходуются государственные бюджеты, важна для предотвращения и выявления коррупции. Все больше и больше стран региона принимают меры для раскрытия в удобной для пользователей форме как можно большего объема информации о государственных средствах и их использовании. Не менее важным для борьбы с коррупцией является открытость публичных реестров, особенно тех, которые содержат данные о правах собственности (недвижимость, земля, транспортные средства и т.д.) и компаниях. Эта информация необходима для предотвращения незаконного обогащения государственных служащих и защиты прав собственности.

Таблица 22. Положение стран СПД и АКС в глобальных рейтингах прозрачности и свободы СМИ

| Страна | Индекс открытости бюджета (2017 г.), баллы из 100 | Глобальный индекс открытых данных (2016-2017 гг.), занимаемое место | Барометр открытых данных (2016 г.), баллы из 100 | Индекс электронного участия (2018 г.), занимаемое место | Всемирный индекс свободы печати (2019 г.), занимаемое место |
|--------------------|---|---|--|---|---|
| Албания | 50 | 47 | 32 | 59 | 82 |
| Армения | - | - | - | 103 | 61 |
| Азербайджан | 34 | - | - | 79 | 166 |
| Босния и Герц. | 35 | 58 | 8 | 125 | 63 |
| Болгария | 66 | 36 | 37 | 35 | 111 |
| Хорватия | 57 | 44 | 27 | 57 | 64 |
| Чешская Республика | 61 | 27 | 44 | 92 | 40 |
| Эстония | - | - | 36 | 27 | 11 |
| Сев.Македония | 37 | 52 | 33 | 71 | 95 |
| Грузия | 82 | - | 37 | 87 | 60 |
| Венгрия | 46 | - | 23 | 69 | 87 |
| Казахстан | 53 | - | 26 | 42 | 158 |
| Косово | - | 58 | 24 | - | 75 |
| Кыргызстан | 55 | - | 13 | 75 | 83 |
| Латвия | - | 14 | 28 | 75 | 24 |
| Литва | - | - | - | 51 | 30 |
| Молдова | 58 | - | 44 | 37 | 91 |
| Монголия | 46 | - | - | 65 | 70 |
| Черногория | - | 49 | 15 | 64 | 104 |
| Польша | 59 | 28 | 34 | 31 | 59 |
| Румыния | 75 | 24 | - | 69 | 47 |
| Россия | 72 | 38 | 49 | 23 | 149 |
| Сербия | 43 | 41 | 23 | 48 | 90 |
| Словакия | 59 | 32 | 45 | 50 | 35 |
| Словения | 69 | 28 | - | 48 | 34 |
| Таджикистан | 30 | - | 10 | 134 | 161 |
| Турция | 58 | 45 | 37 | 37 | 157 |
| Украина | 54 | 31 | 36 | 75 | 102 |
| Узбекистан | - | - | - | 59 | 160 |

Источник: Индекс открытости бюджета, www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings; Глобальный индекс открытых данных, <https://index.okfn.org/place>; Барометр открытости данных, https://opendatabarometer.org/4thedition/?_year=2016&indicator=ODB; Индекс электронного участия ООН, <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>; Всемирный индекс свободы печати, <https://rsf.org/en/ranking>.

Таблица 23. Участие стран СПД в инициативах по обеспечению прозрачности и открытости государственного управления

| Страна | Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях / Статус соблюдения требований законодательства | Инициатива по обеспечению прозрачности инфраструктуры | Инициатива партнерства Открытое правительство. |
|-------------|--|---|--|
| Армения | Присоединилась в 2017 году. Еще не оценено | - | Член с 2011 года. Осуществление Плана действий № 4 |
| Азербайджан | Присоединился в 2007 году, ушел в 2017 году (после отстранения от участия в EITI). | - | Член с 2011 года. Приостановлено в 2016 году |
| Грузия | Не является членом | - | Член с 2011 года. Осуществление Плана действий № 4 |
| Казахстан | Присоединился в 2007 году. Статус соответствия Стандарту - "Значимый прогресс" (2018 г.) | - | Не имеет права на членство |
| Кыргызстан | Присоединился в 2007 году. Статус соответствия Стандарту "Недостаточный прогресс/приостановлен" (2016 г.) | - | Член с 2017 года. Осуществление Плана действий № 1 |
| Монголия | Присоединился в 2007 году. Статус соответствия Стандарту - "Удовлетворительный прогресс". | - | Член с 2013 года. Осуществление Плана действий № 2 |
| Таджикистан | Присоединился в 2013 году. Статус соответствия Стандарту "Недостаточный прогресс/приостановлен" (2017 г.) | - | Не имеет права на членство |
| Украина | Присоединилась в 2013 году. Статус соответствия Стандарту - "Значимый прогресс" (2018 г.) | Участие с 2015 года | Член с 2011 года. Осуществление Плана действий № 4 |
| Узбекистан | Не является членом | - | Не имеет права на членство |

Источник: <https://eiti.org/countries>; <http://infrastructuretransparency.org>; <https://www.opengovpartnership.org/our-members>.

Рекомендации

- А. Привести в соответствие законодательство о доступе к информации с международными стандартами и передовой практикой. В частности, пересмотреть законы о государственной и служебной тайне, чтобы привести их в соответствие с законом о первичном доступе к информации и обеспечить, чтобы они не использовались для неоправданного сокрытия информации от общественности.
- В. Четко установить в законе в качестве основополагающего принципа, что вся информация, имеющаяся в распоряжении государственных органов, считается открытой для общественности, и, следовательно, доступ к такой информации может быть ограничен только в исключительных случаях, когда власти представляют обоснование, что неразглашение информации необходимо для защиты законных интересов и что возможный существенный вред для таких интересов перевешивает право общественности знать такую информацию. Исключить автоматическое ограничение доступа к определенным категориям информации. Определенные виды информации, например, информация, касающаяся бюджетных доходов и расходов, управления государственной собственностью и ресурсами на национальном и местном уровнях, должны представлять большой общественный интерес и поэтому ограничение или запрещение доступа к ним в целом должно быть еще более затруднено.
- С. Законы должны содержать четкие указания о том, как право на доступ к информации должно быть сбалансировано с правом на неприкосновенность частной жизни и как исключить определенные виды информации из сферы защиты последней, например, должен быть гарантирован доступ к информации об активах и доходах государственных служащих.

- D. Усилить требования в отношении инициативного раскрытия информации о принятии решений, функционировании и организации органов государственной власти. Должен существовать особенно строгий свод правил обнародования проектов решений (например, предельные сроки), в частности, касающихся прав и свобод человека, управления государственным имуществом, бюджетов и т.д.
- E. Предоставление информации общественности должно рассматриваться как важная функция государства и местных органов власти и поэтому должно быть обеспечено необходимыми финансовыми, материальными и людскими ресурсами, включая создание в этих органах уполномоченных (подразделений) по вопросам информации.
- F. Создать независимый контрольный механизм, который должен быть наделен необходимыми ресурсами и полномочиями, включая полномочия налагать санкции и выносить обязательные для исполнения решения в отношении доступа к информации. Такой механизм может быть создан на основе как отдельного органа или органа, объединенного с отделом по защите персональных данных. Назначить государственных служащих (подразделения) в органах власти, которые будут отвечать за реализацию закона о доступе к информации, наделив их достаточными полномочиями и ресурсами.
- G. Обеспечить ведение на ведомственном уровне регистрации информационных запросов, процесса и результатов их рассмотрения, а также осуществление соответствующего централизованного сбора статистических данных с регулярной онлайн-публикацией данных. Обеспечить подготовку ежегодного национального доклада о ходе реализации закона о доступе к информации и гарантиях права на доступ к информации в стране.
- H. Проводить регулярные практические занятия по реализации права на доступ к информации для государственных органов и проводить кампании по повышению осведомленности общественности о существующих механизмах реализации этого права.
- I. Проводить регулярные проверки списка документов, доступ к которым ограничен, включая документы, классифицируемые предназначенные исключительно для служебного пользования, для обеспечения того, чтобы статус ограниченного доступа был удален из документов, если нет необходимости продолжать ограничения или если общественный интерес к открытому доступу имеет преимущественную силу.
- J. Установить ответственность за нарушение права на доступ к информации и обеспечить применение сдерживающих и соразмерных санкций. Предусмотреть освобождение от любой ответственности за разглашение засекреченной или иной информации, доступ к которой ограничен, если этого требуют высшие общественные интересы.
- K. Отменить уголовную или административную ответственность за клевету и оскорбление, поскольку они оказывают сильное сдерживающее воздействие на свободу СМИ и, в частности, на журналистские расследования. Гражданские суды должны выступать единственным юридическим форумом для возмещения ущерба, причиненного чести и достоинству человека.
- L. Принять эффективные меры по недопущению необоснованных и чрезмерных денежных претензий к средствам массовой информации и журналистам о возмещении морального ущерба, в частности, путем:

- a. установления размера судебных пошлин пропорционально сумме, требуемой в качестве компенсации,
 - b. введения короткого срока давности для таких исков,
 - c. запрета государственным должностным лицам и государственным органам в данном качестве подавать в суд для защиты чести и достоинства,
 - d. освобождения от ответственности за выражение оценочных суждений,
 - e. требования к потерпевшей стороне продемонстрировать злой умысел со стороны предполагаемого клеветника,
 - f. возложения бремени доказывания недостоверности на истца в тех случаях, когда публикация касается государственных должностных лиц и государственных интересов,
 - g. установления принципа защиты разумного опубликования, который освобождает ответчика от ответственности за распространение ложной информации, если журналист, опубликовавший заявление, действовал добросовестно и пытался проверить достоверность информации,
 - h. проведения регулярного обучения судей соответствующим международным стандартам.
- M. Принять комплексные меры по раскрытию информации, представляющей общественный интерес и имеющей важное значение для предотвращения коррупции и борьбы с ней. Установить требования к прозрачности прав собственности для вещательных СМИ и эффективного механизма надзора. Обеспечить эффективный доступ, в том числе онлайн и в формате открытых данных, к публичным реестрам движимого и недвижимого имущества, земли, транспортных средств, компаний, лицензий на использование публичных ресурсов и т.д. Предусмотреть требование о раскрытии бенефициарной собственности всех юридических лиц и публиковать такую информацию в режиме онлайн; принять меры для идентификации бенефициарных собственников и проверки соответствующей информации.
- N. Обеспечить доступ к актуальной и подробной информации об использовании средств государственного и местных бюджетов (в том числе о государственных закупках), бюджетов государственных и муниципальных предприятий, их финансовой отчетности.
- O. Ввести законодательство об онлайн-публикации в открытых форматах информации, имеющейся у государственных органов, и обеспечить регулярную публикацию данных, представляющих большой интерес, с гарантированным правом бесплатного повторного использования по открытому разрешению. Создать веб-порталы центрального правительства для публикации открытых данных и установить национальные стандарты в отношении открытости данных.
- P. Присоединиться к международным инициативам по обеспечению прозрачности и улучшению управления, в частности к Инициативе по обеспечению прозрачности в добывающей промышленности, Инициативе по обеспечению прозрачности инфраструктуры и Партнерству Открытого правительства, и обеспечить полное соответствие законодательства их требованиям.

Добропорядочность бизнеса

Бизнес риски в странах Восточной Европы и Центральной Азии

Общие проблемы

Экономическая свобода, защита прав собственности, открытая и честная конкуренция являются основополагающими условиями для развития бизнеса, инвестиций и экономического роста. Страны – участники АКС начали переход к этим ключевым принципам рыночной экономики почти 30 лет назад, и некоторые из них, особенно те, кто недавно присоединился к ЕС и ОЭСР, добились хороших результатов. В то же время другие, в основном, страны – участники СПД все еще должны создать условия для высвобождения креативных рыночных сил, способных обеспечить благосостояние граждан.

Вслед за распадом Советского Союза последовала приватизация, которая привела к концентрации ресурсов в руках крупного бизнеса и созданию монополий, тесно связанных с высокопоставленными правительственными чиновниками. Помимо этого, многие малые и средние предприятия также принадлежат олигархам и связаны с их компаниями.³⁵⁰ Во многих странах – участниках АКС и, особенно, в странах СПД экономика в настоящее время контролируется олигархами, семейными кланами и коррумпированными политиками, преступными или иными влиятельными группами, которые продолжают обогащаться, направляя государственные ресурсы своим компаниям, на свои счета в иностранных банках и наращивая свои активы. Эти олигархи и влиятельные группы борются между собой за большее господство: они не заинтересованы в том, чтобы развивать свободную конкуренцию или содействовать расширению других экономических свобод, а стремятся сохранить существующую систему расстановки сил.

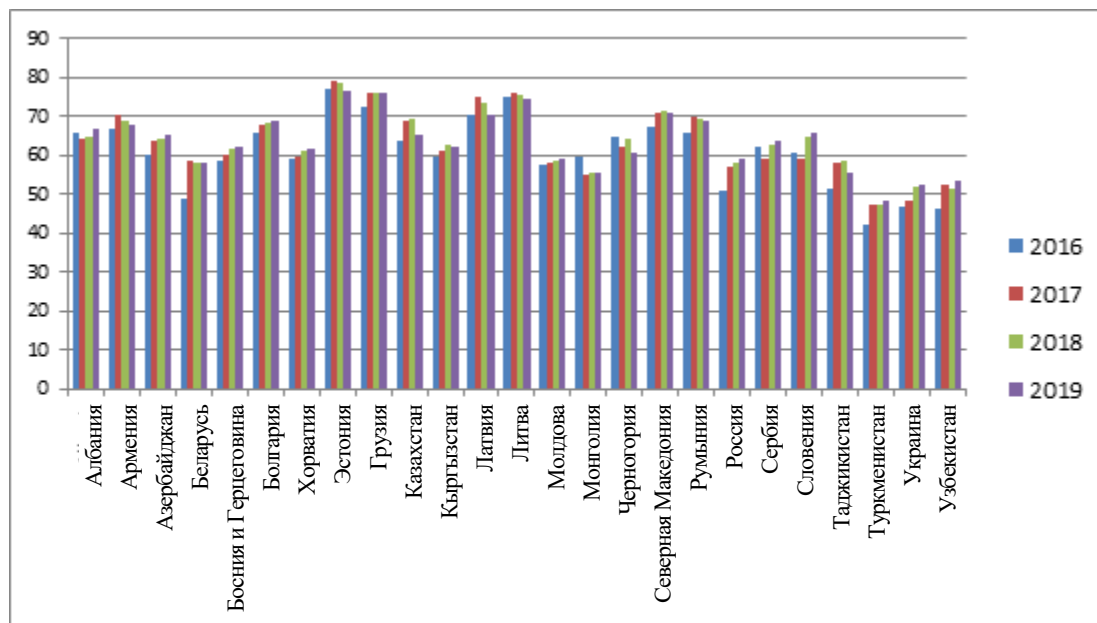
Опрос, проведенный АКС в рамках «Исследования вопросов добропорядочности бизнеса» в 2016 г., показал, что основными бизнес – рисками в странах региона являются правовая неопределенность и избирательное применение закона судебными органами, недостаточное развитие конкурентной среды и слабая защита прав собственности. Авторы исследования рекомендуют правительствам обеспечить справедливую и предсказуемую правовую среду, включая доступные, компетентные и независимые суды.³⁵¹ Однако, учитывая слияние интересов олигархов и правящей верхушки, главная проблема в этих странах заключается в том, чтобы обеспечить наличие политической воли, необходимой для выполнения этих рекомендаций. Работа по формированию добропорядочности бизнеса в регионе за последние несколько лет показывает, что здоровые силы, новые реформаторы в правительствах и ответственные лидеры частного сектора возвышают свой голос в пользу реформ – пытаются изменить правила игры и обеспечить устойчивый экономический рост для своих стран.

Экономическая свобода и либерализация рынка

В течение 2016 – 2019 гг. страны – участники АКС добились некоторого улучшения в вопросах экономической свободы, но на ситуацию в этих странах влияют протекционизм и политически мотивированные государственные расходы. **Эстония** является единственной страной АКС, которая наиболее близка к статусу «свободной» экономики. Четыре другие страны (Грузия, Латвия, Литва и Северная Македония) имеют статус «в основном свободных», а 12 (Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Казахстан, Кыргызстан, Черногория, Румыния, Сербия, Словения) - «умеренно свободных», в то время как семь (Беларусь, Молдова, Монголия, Россия, Таджикистан, Украина, Узбекистан) являются «в основном, несвободными», а одна (Туркменистан) считается «подавляющей экономическую свободу».³⁵² С точки зрения динамики развития **Грузия** приблизилась к странам со «свободным» статусом, и по индексу 2019 г. стала 16-й самой свободной страной в мире; **Северная Македония** также значительно продвинулась вверх к списку в основном свободных стран; **Беларусь, Украина и Узбекистан**

добились прогресса в переходе от статуса стран «подавляющих экономическую свободу», но все еще остаются в группе «в основном, несвободных» стран; несмотря на улучшение показателей, **Россия** также оставалась в основном несвободной. **Монголия** и **Черногория** показали значительное снижение показателей экономической свободы.

Рисунок 21. Индекс экономической свободы для стран АКС (2016 – 2019 гг.)



Источник: The Heritage Foundation, www.heritage.org/index.

Защита прав частной собственности

Защита частной собственности является одной из основных предпосылок развития бизнеса. Надежная политика защиты частной собственности, ее применение и эффективная система правосудия, способные наказывать за незаконную экспроприацию собственности, являются ключевыми факторами процветания и защищенности бизнеса. Важно также не допускать развития теневой экономики, т. к. неофициальный или незарегистрированный бизнес не может быть защищен законными средствами.³⁵³

Защита прав собственности в странах региона – достаточно сложная проблема. Например, согласно опросу предприятий, проведенному Всемирным банком, компании в **Украине** не имеют достаточной уверенности в защите прав собственности. Несмотря на то, что право собственности гарантировано Конституцией, на практике оно не имеет надежной защиты из-за недостаточно эффективной судебной системы, которая подвержена политическому влиянию и сильно коррумпирована.³⁵⁴

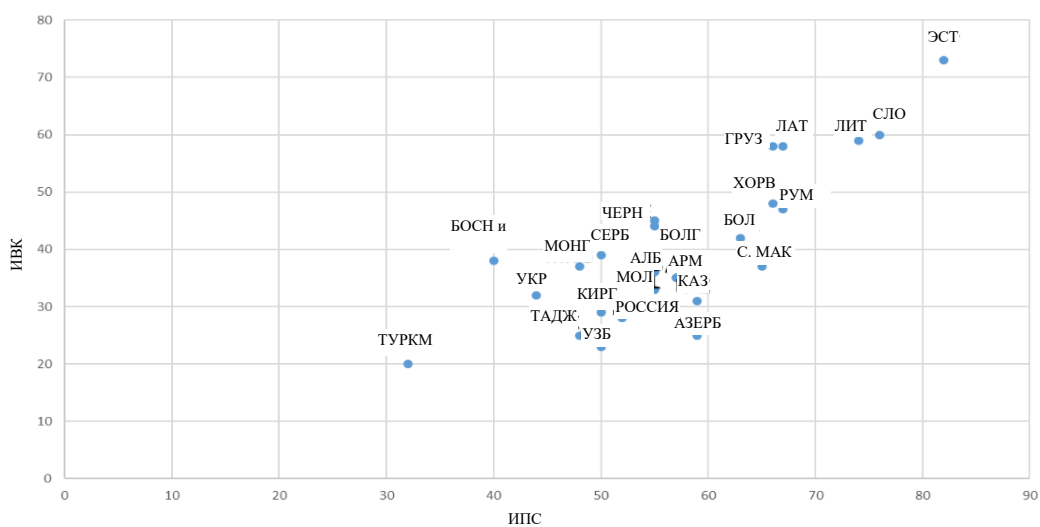
Рейдерство или захват бизнеса – еще одна распространенная проблема в странах региона. Можно привести много примеров рейдерских захватов бизнеса, о которых сообщают СМИ, например, в **Украине**. Иногда документы, удостоверяющие права собственности компании, подделываются, часто с участием государственных чиновников, ответственных за регистрацию компании. Конкуренты или государственные чиновники могут совершать рейдерский захват компании с помощью незаконных действий правоохранительных органов. Например, владелец может быть ложно обвинен в убийстве или другом преступлении, и, когда он находится в заключении, его могут попросить передать свои права на компанию в обмен на снятие этих обвинений. Компании также

могут быть обвинены в различных нарушениях правил ведения бизнеса, например, счета компании могут быть арестованы в споре с налоговой администрацией, и будут заблокированы до тех пор, пока владелец не согласится уступить свои права. Эта практика была также широко распространена в Грузии во время второго срока Саакашвили; есть сведения, что бывшие члены его правительства подверглись рейдерской атаке со стороны представителей новой власти, и их предприятия были захвачены.³⁵⁵

Другой пример – **Узбекистан**, переживший долгую историю экспроприаций, которая продолжает влиять на инвестиционный климат страны. В прошлом правительство Узбекистана экспроприировало ряд крупных компаний с иностранным капиталом в пищевой и горнодобывающей отраслях промышленности, в розничной торговле и в сфере телекоммуникаций.³⁵⁶ Эти меры очень негативно повлияли на бизнес климат, который новое узбекское правительство пытается улучшить с целью привлечения инвестиций.³⁵⁷

Приведенная ниже диаграмма демонстрирует взаимосвязь уровня коррупции и защиты частной собственности в регионе АКС, где страны с сильной защитой частной собственности обычно также показывают более высокие показатели ИВК.

Рисунок 22. Корреляция между восприятием коррупции и защитой прав собственности в странах АКС



Примечание: Каждая страна при расчете Индекса прав собственности (ИПС) ранжируется в диапазоне от 0 до 100, где “0” означает, что частная собственность находится вне закона и вся собственность принадлежит государству, граждане не имеют права привлекать к судебной ответственности других граждан и не имеют доступа к судам, а коррупция приобрела системный характер. В то же время показатель “100” означает, что права частной собственности гарантируются правительством, суды быстро и эффективно обеспечивают исполнение контрактов, судебная система наказывает тех, кто незаконно отнимает частную собственность, а в стране отсутствует коррупция или экспроприация собственности.

Источники: Transparency International for Corruption Perception Index (CPI) and Heritage Foundation for Property Rights Index (PRI).

Открытая и честная конкуренция

Открытая экономика позволяет не допустить концентрацию богатства и экономической мощи в руках немногих. Конкуренция помогает создать более чистую и справедливую бизнес – среду, в

которой успех приходит к тем фирмам, которые в наибольшей степени способны удовлетворить потребности своих клиентов, а не к тем, у кого лучшие связи или самые глубокие карманы. В странах – участниках АКС во многих отраслях промышленности доминируют несколько игроков, которые часто обладают политическим влиянием. Отсюда очень важно, чтобы антимонопольные органы обладали репутацией беспристрастного института, способного бороться с нарушениями законодательства о конкуренции. В борьбе с «бизнесом инсайдеров» и в привлечении иностранных инвестиций, помимо эффективных правоприменительных мер, важную роль играет снижение барьеров для выхода на рынок и развитие конкурентных рынков.

Во многих странах – участниках АКС имеется достаточно развитая нормативно – правовая основа для реализации политики в области конкуренции, однако правоприменительная практика в этой сфере недостаточна. Это может быть связано с отсутствием необходимых инструментов, нежеланием использовать имеющиеся полномочия, недостаточным финансированием и кадровым обеспечением агентств по защите конкуренции или с политическими факторами.³⁵⁸ В некоторых странах – участниках АКС, например, в **Румынии**, показатели работы антимонопольных органов в последнее время улучшились.³⁵⁹ Но во многих других странах, особенно это касается стран – участников СПД, агентства по защите конкуренции по-прежнему страдают от нехватки ресурсов и от отсутствия независимости в своей работе. Например, заработная плата сотрудников Антимонопольного комитета в Украине – самая низкая среди сотрудников государственных учреждений.³⁶⁰ Наличие в стране слабых антимонопольных органов можно рассматривать как свидетельство отсутствия политической воли к тому, чтобы развивать свободную конкуренцию, и как стремление защитить предприятия, контролируемые олигархами. Кроме того, антимонопольным органам также нужно развивать тесное сотрудничество с другими правоохранительными органами, в частности, с теми, которые занимаются борьбой с коррупцией, поскольку картели и мошеннические действия при закупке товаров, работ и услуг для государственных нужд часто идут рука об руку с коррупцией.

Например, по данным Антимонопольного комитета Украины (АМКУ), из-за повышения цен и тарифов со стороны монополий потери потребителей на рынке энергоносителей составляют 20% ВВП.³⁶¹ В то же время весьма противоречивое решение АМКУ о выдаче разрешения на приобретение двух региональных энергораспределительных компаний энергетической компанией, принадлежащей одному из олигархов, вызвало у общественности вопросы о том, насколько прозрачным было это решение, особенно учитывая тот факт, что по определению АМКУ имелись все признаки того, что компания занимала монопольное доминирующее положение на рынке.³⁶² Недавний кризис с питьевой водой в Украине продемонстрировал, как олигарх пытался шантажировать страну, когда одна из принадлежащей ему компаний отказывалась продавать хлор, необходимый для очистки воды, из-за конфликта, который он имел с правительством после приватизации его банка.³⁶³

В **Казахстане** приобретение компанией «Казахтелеком» контрольных пакетов акций двух из трех операторов мобильной связи привело к тому, что государственная компания стала контролировать две трети рынка. Это, в свою очередь, привело к неравному отношению к компаниям, претендующим на получение лицензии 4G.³⁶⁴ Аналогичная ситуация наблюдается в **Узбекистане**, где государству принадлежат три из четырех операторов мобильной связи через государственную компанию «Узбектелеком».

Хотя защита открытой и честной конкуренции имеет решающее значение для борьбы с политической коррупцией, в странах – участниках АКС можно найти всего лишь несколько примеров активных действий в этой области органов по борьбе с коррупцией и их сотрудничества с антимонопольными органами, как это произошло в **Румынии** и **Сербии**.³⁶⁵ Хотя развитие конкуренции не входит в задачи органов по борьбе с коррупцией, не имеет смысла бороться с отдельными случаями взяточничества или других коррупционных действий в среде, где системная

политическая коррупция используется для перекачки ресурсов общества в свою пользу. Поэтому важно, чтобы органы по борьбе с коррупцией работали совместно с агентствами по защите конкуренции, чтобы определить общие проблемы, стратегию и действия.

Корпоративное управление

Принятые G20 и OECD «Принципы корпоративного управления», первоначально разработанные в 1999 г. и обновленные в 2004 г. и 2015 гг., обеспечивают всемирно признанный ориентир для совершенствования системы корпоративного управления. Эти принципы рассматривают корпоративное управление как средство поддержки экономической эффективности, обеспечения устойчивого роста и финансовой стабильности. «Принципы корпоративного управления» рассматривают совокупность отношений между руководством компании, советом директоров, акционерами и заинтересованными лицами, в рамках которых эти субъекты определяют цели развития компании, обеспечивают их достижение и осуществляют контроль за действиями компании.

Принципы, лежащие в основе добропорядочности бизнеса, затрагивают, среди прочего: обязанности советов директоров, директоров и любых аудиторских комитетов по снижению рисков для достижения целей, включая риски, связанные с коррупцией и мошенничеством; требования к раскрытию информации и прозрачности, которые помогают обеспечить уверенность и облегчить подотчетность, а также права и справедливое отношение ко всем акционерам, которые могут бороться с безнаказанностью и злоупотреблением властью.³⁶⁶

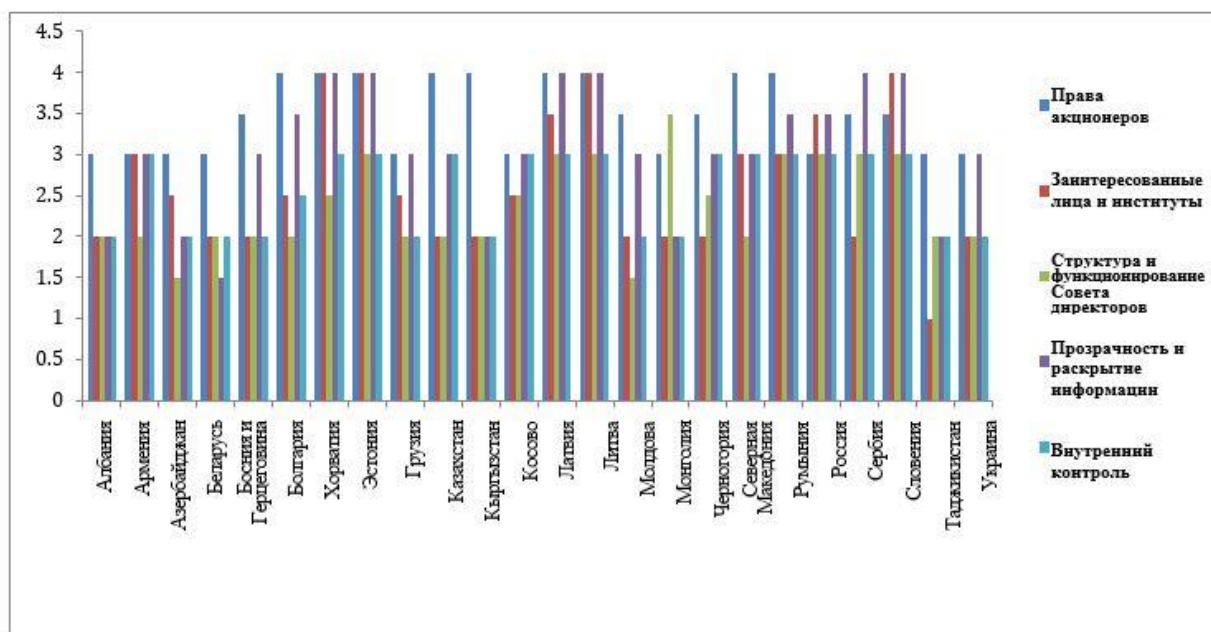
Надлежащее корпоративное управление имеет важное значение, поскольку никакая приверженность нормам профессиональной этики и социальной ответственности бизнеса не может быть сильнее механизмов управления, необходимых для выполнения компанией своих обязательств. И наоборот, слабое корпоративное управление может повлечь за собой неблагоприятные действия и давление на компанию в связи с несоблюдением установленных законом правил, в то время как в масштабах всей страны слабое корпоративное управление может свидетельствовать о распространении коррупции в значительных масштабах или, по крайней мере, о такой возможности.

Предварительным условием надлежащего корпоративного управления, как правило, является верховенство права, которое дополняется сильным и последовательно применяемым рыночным регулированием. В 2017 г. ЕБРР провел оценку корпоративного управления в странах, в которых он ведет банковские операции, среди которых есть и страны – участники АКС. Результаты показали, что страны, где рынки капитала более развиты, где правила для компаний хорошо разработаны, а функции надзора хорошо определены, показывают лучшие результаты. Например, корпоративное управление в Литве определяется рядом законов, среди которых – Гражданский кодекс, «Закон о компаниях», «Закон о банках», «Закон об аудите», «Закон о ценных бумагах» и «Закон о рынках и финансовых инструментах». Аудиторская служба Банка Литвы следит за ситуацией на фондовом рынке. Для компаний, включенных в листинг биржи «Nasdaq Vilnius», на которой котируются акции 30 компаний, действует Кодекс корпоративного управления, и биржа может исключить компанию из-за несоблюдения положений этого кодекса.³⁶⁷

В некоторых странах региона корпоративное управление менее развито. Например, в **Албании** правовая основа корпоративного управления практически сформирована, но правила корпоративного управления выполняются ненадлежащим образом из-за отсутствия рынка капитала (поскольку только недавно была выдана лицензия одной фондовой бирже) и органа надзора за соблюдением правил корпоративного управления.³⁶⁸ Многие страны – участники СПД также отстают в этом отношении – система внутреннего контроля, структура органов управления компаниями и их функционирование – вот самые уязвимые точки в рассматриваемых странах.³⁶⁹

Например, в **Украине** независимость советов директоров, система внутреннего контроля и функционирование аудиторской службы были оценены как очень слабые.³⁷⁰

Рисунок 23. Политика и практика в области корпоративного управления в странах АКС



Примечание: Рейтинг дает значения от позиции «Очень слабая» (1) до позиции «Очень сильная» (5). Расчет между позициями отдельных стран корректируется на +/- 0.5 (например, позиции «Слабая/ Удовлетворительная» присваивалось значение 2.5). Позиция от «Сильная» до позиции «Очень сильная» означает, что система и, соответственно, практика корпоративного управления компаний соответствует поставленным задачам и отвечает самым высоким требованиям. Позиция «Достаточно сильная» означает, что система и, соответственно, практика корпоративного управления компаний соответствует поставленным задачам, однако по некоторым аспектам необходимы изменения. Позиция «Удовлетворительная» означает, что система и, соответственно, практика корпоративного управления компаний соответствует в некоторой части лучшим примерам, однако имеются некоторые аспекты, которые заставляют считать, что необходимо провести анализ всей системы с точки зрения ее реформирования. Позиция «Слабая» означает, что система и, соответственно, практика корпоративного управления компаний может содержать некоторые позитивные элементы, однако вся система нуждается в реформировании. Позиция «Очень слабая» означает, что система и, соответственно, практика корпоративного управления компаний несет в себе значительные риски и вся система нуждается в существенном реформировании.

Источник: EBRD, Corporate Governance Sector Assessment, www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/corporate-governance/sector-assessment.html.

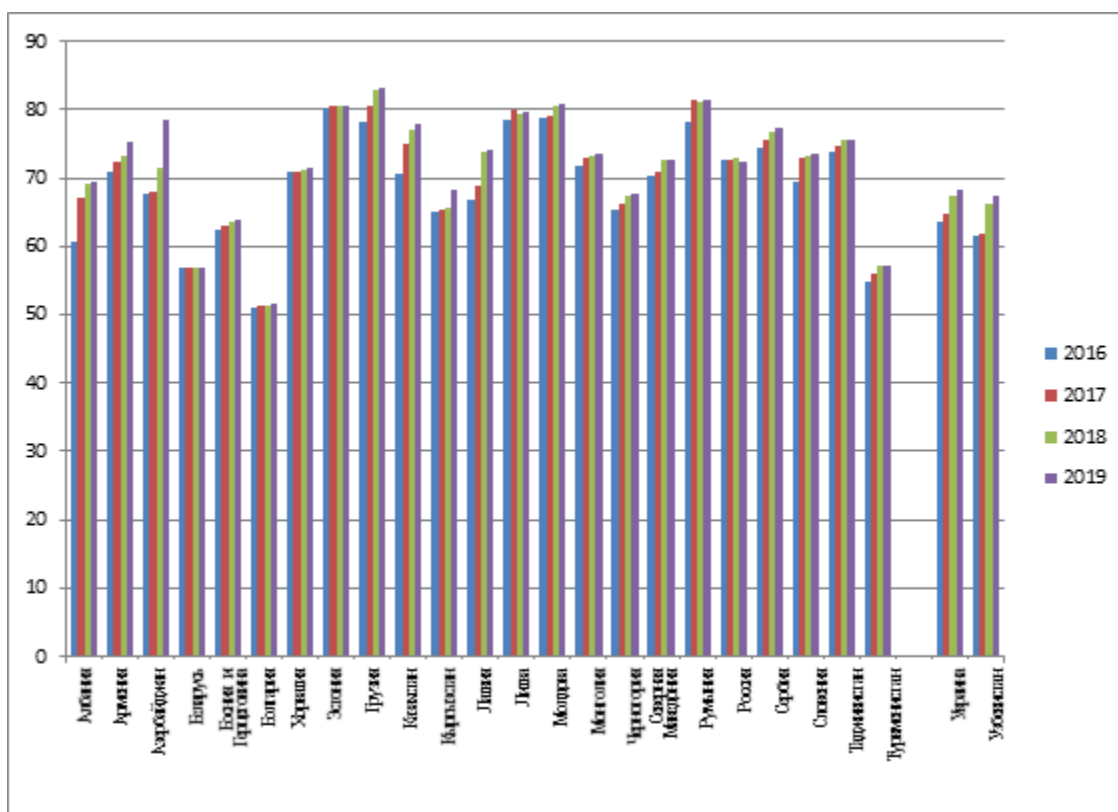
Регулирование предпринимательской деятельности

Наиболее существенными причинами коррупции в административно – государственном аппарате в рассматриваемых странах являются зарегулированность бизнеса и запреты. Установленные государством правила регистрации и закрытия компаний, выдачи разрешений и лицензий, проведение всевозможных проверок, например, налоговых органов, трудовой инспекции, соблюдения правил охраны окружающей среды, санитарной инспекции или соблюдения правил противопожарной безопасности – все это создает возможности для злоупотреблений и коррупции. Отчеты о мониторинге ситуации, подготавливаемые экспертами СПД, свидетельствуют о том, что упрощение системы регулирования предпринимательской деятельности – это одна из сфер, где все страны достигли определенного прогресса. Внедрение различных инструментов, построенных на электронных технологиях, сокращение числа и упрощение процедур, связанных с

налогообложением, выдачей лицензий и разрешений, ограничение числа проверок – таковы главные направления, которые правительства рассматриваемых стран использовали для улучшения делового климата, что также дало позитивные результаты с точки зрения уменьшения возможностей для коррупции.

В Обзоре Всемирного Банка «Как заниматься бизнесом»³⁷¹ показаны положительные тенденции в странах – участниках АКС, когда практически все государства достигли существенных результатов (например, **Албания** и **Азербайджан** показали наибольшие достижения) с некоторыми исключениями (например, **Беларусь** и **Таджикистан** показали наименее весомые результаты).

Рисунок 24. Рейтинг стран АКС в Обзоре «Как заниматься бизнесом» за 2016 – 2019 гг.



Источник: World Bank, Doing Business, www.doingbusiness.org.

Репутационные риски

Помимо общих коммерческих рисков, таких как отсутствие экономической свободы, слабая защита прав собственности и конкуренции и неэффективная система регулирования, в проведенном ОЭСР/АКС исследовании по теме добропорядочности бизнеса³⁷² определены также репутационные риски, характерные для стран – участников АКС, в частности, связанные с коррупцией в высших эшелонах власти и с бытовой коррупцией. Важно отметить, что коррупция в высших эшелонах власти или «большая» коррупция, например, «приватизация» государственных функций и «захват» государством частного бизнеса рассматриваются компаниями и бизнес ассоциациями как репутационные риски более существенные по сравнению с бытовой коррупцией или с разовыми примерами предложения, обещания, дачи или получения взятки. Это подтверждает факт, что коррупция в рассматриваемых странах имеет системный характер.

Таблица 24. Риски для добропорядочности бизнеса для компаний и бизнес ассоциаций стран АКС

| | | Среднее значение | |
|----|---|------------------|------------|
| | | Компании | Ассоциации |
| 1 | Правовая неопределенность и выборочный подход к применению законов со стороны правоохранительных органов и судов | 3,79 | 4,40 |
| 2 | Недостаточно развитая конкурентная среда | 3,58 | 3,20 |
| 3 | Слабая защита прав собственности | 3,53 | 3,80 |
| 4 | «Приватизация» государства бизнесом, в т. ч. незаконное лоббирование интересов и другие формы влияния на решения, принимаемые государственными органами в пользу бизнес интересов | 3,26 | 3,87 |
| 5 | Захват государством компаний, в т. ч. незаконный рейдерский захват компаний и другие формы присвоения компаний государственными чиновниками | 3,21 | 3,07 |
| 6 | Предложение, обещание и дача взяток, и предоставление компаниями других незаконных выгод государственным чиновникам | 3,16 | 3,17 |
| 7 | Подстрекательство к даче взятки со стороны государственных чиновников и другие случаи разового вымогательства взяток в конкретных случаях | 3,06 | 3,93 |
| 8 | Случаи коррупции между частными компаниями | 3,05 | 3,14 |
| 9 | Вымогательство взяток со стороны государственных чиновников и иные регулярные случаи требования чиновников экономических выгод, которые может предоставить компании | 2,89 | 3,40 |
| 10 | Вымогательство взяток иностранными должностными лицами при осуществлении коммерческой деятельности за рубежом | 2,89 | 2,80 |
| 11 | Финансирование компаниями политических партий, пожертвования и взносы в фонды политиков | 2,53 | 3,33 |

Источник: ОЭСР/АКС (2016), Добропорядочность бизнеса в Восточной Европе и Центральной Азии, с. 32, цит. выше.

Коррупция в высших эшелонах власти и политическая коррупция

В отчетах СПД по мониторингу ситуации отмечалось, что в большинстве стран наличие коррупции в высших эшелонах власти или политическая коррупция представляет собой серьезную проблему. В разных странах это явление принимает различные формы, но, в конечном счете, в нем участвуют политические деятели, контролирующие крупные предприятия; иногда олигархи или даже предполагаемые преступники достигают этой цели, становясь политиками или направляя своих людей в политику, чтобы защитить или отстаивать свои деловые интересы, или наоборот, политики могут использовать свое положение для получения контроля над бизнесом.

Опубликованное в 2016 г. «Панамское досье» сделало достоянием гласности факты коррупции в высших эшелонах власти и наличие сложных схем, используемых политиками и бизнесменами во многих странах мира для обогащения, часто незаконного, и сокрытия полученных средств за рубежом. Например, один из документов из «Панамского досье» содержал информацию о том, что 56% акций консорциума компаний, созданных под эгидой Азербайджанской международной компании по разработке минеральных ресурсов, контролируется семьей президента страны. В 2006 г. правительство Азербайджана предоставило в аренду этому консорциуму прииск по добыче золота, и, в соответствии с 30-летним соглашением о добыче золота, консорциуму будет принадлежать 70% получаемой прибыли, а правительству – оставшиеся 30%.³⁷³

Бытовая и административная коррупция

Что касается мелкой или административной коррупции, то различные опросы, проведенные бизнес ассоциациями и международными организациями, показывают, что любой сектор экономики в странах – участниках АКС, где бизнес взаимодействует с органами государственного управления, страдает от различных форм коррупции. Компании и бизнес ассоциации рассматривают государственные закупки, налоговое и таможенное администрирование, системы разрешений и

лицензий, суды, правоохранительные органы и государственные предприятия как секторы экономики с наивысшим риском коррупции.³⁷⁴

В исследованиях отдельных секторов экономики, которые проводились в ходе четвертого раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий, были приведены многочисленные примеры административной коррупции. Например, на долю Государственного налогового комитета (ГНК) **Узбекистана** приходится около 75% доходов бюджета, он контролирует и оказывает услуги более чем 15 млн налогоплательщиков, и в нем занято более 11000 работников. По результатам различных исследований ГНК был признан одной из самых коррумпированных служб в стране. Наиболее распространенные коррупционные риски для сотрудников ГНК отмечены при осуществлении контрольных процедур; составлении и принятии решений об отсрочке уплаты налогов; рассмотрении дел об административном правонарушении и т. д.³⁷⁵

Коррупция в частном секторе экономики

В странах – участниках АКС коррупция между частными компаниями пока еще не определена в качестве основного риска, скорее всего, не потому, что ее не существует, а потому, что бизнес воспринимает ее как меньшую проблему. Тем не менее, осознание этого риска растет, и будущая работа по построению добропорядочности бизнеса также должна быть сосредоточена на этих проблемах.

Проведение проверки компаний при слияниях и поглощениях, а также оценка потенциальных деловых партнеров является одним из мощных инструментов предотвращения коррупции. Многие компании в странах – участниках АКС, которые хотят работать с крупными иностранными фирмами, стремятся улучшить свои показатели, в том числе соблюдать требования, предъявляемые к компаниям при проведении комплексной проверки их деятельности. Проведенное ОЭСР/АКС в 2016 г. исследование, посвященное добропорядочности бизнеса, подтвердило, что риск несоблюдения норм корпоративной этики, который был выявлен в ходе комплексной проверки деятельности компаний, является для них наиболее важным коррупционным риском.

В проведенном в 2016 г. исследовании, посвященном добропорядочности бизнеса, было установлено, что компании, работающие в странах АКС, никогда не используют каналы получения информации, имеющиеся у частного сектора, как это делают, например, фондовые биржи, для сообщения о коррупции, и почти никогда не подают иски в суд против других компаний, вовлеченных в коррупцию, отчасти потому, что они не доверяют судам. Похоже, что они не используют механизмы разрешения споров между компаниями частного сектора, такие как арбитражные правила Международной торговой палаты и международный арбитражный суд в делах, связанных с коррупцией.³⁷⁶

Одной из форм коррупции в частном секторе, которая является обычным делом в странах ОЭСР, является тайный сговор между компаниями при закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд и мошеннические действия при установлении цен в поданных заявках на участие в торгах. «Рекомендации ОЭСР по борьбе с мошенническими действиями в процессе закупки товаров, работ и услуг» может помочь странам – участникам АКС разработать эффективные правила для поощрения конкуренции и снижения риска мошеннических действий при подаче компаниями заявок на участие в торгах.³⁷⁷

Тенденции в развитии добропорядочности бизнеса

В Итоговом докладе за 2016 г. и в тематическом исследовании, посвященном добропорядочности бизнеса изложен ряд рекомендаций правительствам стран – участников АКС, а также частному сектору, нацеленных на содействие развитию добропорядочности бизнеса. В следующих разделах будет рассмотрены вопросы о том, насколько страны продвинулись в этом направлении и какие

возникли проблемы при использовании этих рекомендаций. В качестве основной информации при проведении анализа будут использованы результаты отчетов экспертов СПД о мониторинге ситуации и материалы обсуждения на семинарах по вопросам добропорядочности бизнеса, проведенных АКС совместно с ЕБРР и Программой развития ООН.

Политика в области добропорядочности бизнеса

В Итоговом отчете за 2016 г. правительствам стран–участникам АКС было рекомендовано принять следующие меры:

- В качестве приоритетного направления работы по реализации национальной стратегии и планов по борьбе с коррупцией должна быть коррупция в сфере частного бизнеса. Разработка соответствующих мер должна осуществляться по итогам консультации с бизнес сообществом и НПО.
- Правительства должны разработать политику в сфере добропорядочности бизнеса, основанную на анализе рисков, например, как часть антикоррупционной стратегии или другой национальной, отраслевой или местной политики:
 - Уделять больше внимания добропорядочности бизнеса в национальной стратегии по борьбе с коррупцией и в правоохранительной сфере.
 - Принять значимые меры для обеспечения предсказуемой правовой среды, включая стабильное законодательство и единообразное применение судами прецедентного права.
 - Создать по итогам консультаций с представителями бизнеса систему контроля за соблюдением добропорядочности бизнеса и мониторинга воздействия политики в этой сфере на бизнес климат.
- Правительства должны измерять результат внедрения мер по добропорядочности бизнеса.³⁷⁸

В проведенном в 2016 г. тематическом исследовании по вопросам добропорядочности бизнеса отмечалось, что «эффективная государственная политика в отношении добропорядочности бизнеса, которая всесторонне разработана и основана на заслуживающих доверие данных исследований, свидетельствует о понимании и наличии политической воли государства продвигать принципы ведения честного бизнеса. Международные стандарты накладывают на государства большие обязательства, а также формулируют ожидания в форме рекомендаций».³⁷⁹ По результатам исследования правительствам были представлены следующие рекомендации:

- Разработать четко сформулированную государственную политику в области добропорядочности бизнеса как части стратегии по борьбе с коррупцией или другой национальной стратегии или плана действий или программы, включая принимаемые меры, показатели эффективности, ресурсы и ответственные органы, а также инструменты мониторинга;
- Проводить под эгидой государства регулярные опросы для обеспечения доказательной базы в целях разработки стратегии в сфере добропорядочности бизнеса;
- Проводить регулярные консультации с частным сектором при разработке стратегии в сфере добропорядочности бизнеса.³⁸⁰

Программные документы

Меры по обеспечению добропорядочности бизнеса включены в документы, определяющие политику и стратегию в сфере борьбы с коррупцией 11 стран – участников АКС и четырех –

участников СПД. Это – движение в позитивном направлении. Однако зачастую эти меры являются всего лишь декларативными и не предусматривают конкретных действий. Они не ставят перед собой цели, которые можно измерить, и не используют показатели эффективности, которые позволят отслеживать и оценивать достигнутые результаты. Часто не предусмотрено, какие государственные органы несут ответственность за реализацию политики в сфере добропорядочности бизнеса.

Например, в **Монголии**, добропорядочность бизнеса является частью Плана действий по борьбе с коррупцией, но никаких контрольных показателей, сроков и показателей эффективности не установлено, и никаких дальнейших действий не предпринимается.³⁸¹ В **Грузии** меры по обеспечению добропорядочности бизнеса включены в План действий по борьбе с коррупцией, однако отсутствие государственного органа, который отвечает за исполнение упомянутых мер делает эти меры бессистемными и фрагментарными.³⁸² В 2019 году правительство Грузии утвердило новый План действий по борьбе с коррупцией на 2019–2020 годы, в соответствии с которым бизнес-омбудсмен был определен в качестве ответственного учреждения по обеспечению добропорядочности бизнеса³⁸³. Национальная стратегия **Сербии** по борьбе с коррупцией предусматривает меры стимулирования для компаний, которые принимают План мероприятий, направленных на соблюдение Кодекса деловой этики, Кодекса корпоративного управления Международной торговой палаты по борьбе с коррупцией, а также положений Декларации о борьбе с коррупцией (Глобальное соглашение Сербии) при поддержке Торговой палаты Сербии. Однако неясно, что это за стимулы, и нет никакой информации о том, что были предприняты какие-либо действия для реализации этих мер стимулирования.³⁸⁴

Опросы и другие источники доказательств

Рисунок 25. Анализ исполнения законов компаниями в Албании



Источник: Foreign Investors Association of Albania, <http://fiaalbania.al/wp-content/uploads/2019/01/fiaa.pdf>.

В качестве позитивной тенденции важно отметить, что во многих странах бизнес ассоциации и финансируемые донорами неправительственные программы проводят исследования о рисках, связанных с добропорядочностью бизнеса. Например, в 2018 г. в **Монголии** Азиатский фонд провел исследование на тему «Восприятие коррупции в частном секторе» (STOPP),³⁸⁵ а организация «Transparency International» Монголии подготовила «Отчет об исполнении повестки дня страны по

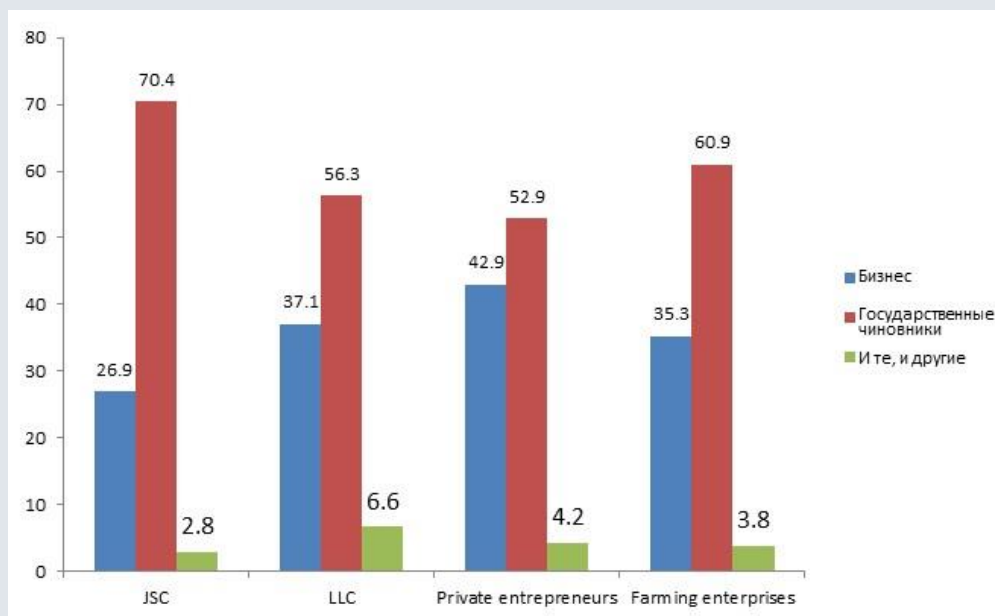
вопросам добропорядочности бизнеса».³⁸⁶ Украинская сеть по вопросам профессиональной этики и соблюдения законодательства (UNIC) провела опрос на тему «Коррупционные риски в работе правительства: точка зрения бизнеса». Исследование было проведено ПРООН в Украине.³⁸⁷ Во многих странах региона торговые палаты, например, Национальная палата предпринимателей «Атамекен» в Казахстане, Монгольская национальная торгово-промышленная палата и Узбекская торгово-промышленная палата проводят исследования, посвященные добропорядочности бизнеса.

В то же время правительства чаще всего не проводят подобные опросы, или если и проводят, то не публикуют их результаты. Например, в **Узбекистане** Межведомственная комиссия по борьбе с коррупцией, начиная в 2017 г. раз в полгода проводила систематические опросы на тему борьбы с коррупцией, однако их результаты до сегодняшнего дня не известны.³⁸⁸

К сожалению, правительства никогда не используют данные проведенных опросов в качестве основы для выработки официальной политики в области добропорядочности бизнеса с целью выявить имеющиеся проблемы, определить цели и разработать меры по их достижению. Не используются они и для мониторинга результатов реализации этой политики.

Вставка 22. Опрос на тему добропорядочности бизнеса в Казахстане

В 2016 – 2017 гг. Национальная палата предпринимателей «Atameken» подписала контракт с казахской НГО «Исследовательский центр «SANGE» на проведение общенационального опроса о восприятии коррупции предпринимателями. Результаты опроса показали, что в 2017 г. частота фактов коррупции по сравнению с 2016 г. повысилась, а число компаний, столкнувшихся с фактами коррупции, увеличилось на 12%. Интересно, что в большинстве случаев, когда государственные чиновники вымогали взятки, это относилось к акционерным обществам (70.4%), тогда как именно частные предприниматели чаще всего инициировали дачу взяток (42.9%). До сих пор отсутствует какая-либо информация относительно того, как государственные органы использовали эти данные в своих попытках разработать политику борьбы с коррупцией и предложить меры по укреплению корпоративной этики.



Источник: <https://inbusiness.kz/ru/news/v-kakom-regione-proshe-kupit-biznesu-spokoictvie>

Процесс вовлечения

Участие бизнеса в разработке политики в области корпоративной этики в странах – участниках СПД не является системным. В **Грузии** в сотрудничестве с бизнес ассоциациями велась разработка раздела о добропорядочности бизнеса как части Плана действий по борьбе с коррупцией. Однако, похоже, что частный сектор утратил интерес к этому процессу, поскольку последовало мало сколько-нибудь значимых мероприятий, что, вероятно, связано с тем, что не было определено исполнительного органа в правительстве, который отвечал бы за это направление работы.³⁸⁹ Правительство сообщило, что в 2019 году бизнес-омбудсмен активно участвовал в консультациях с компаниями по вопросам предотвращения коррупции и обеспечения добропорядочности бизнеса.

Если говорить в целом, то в странах – участниках АКС для частного сектора существует множество различных площадок, где могут проводиться обсуждения мер по борьбе с коррупцией и добропорядочности бизнеса. Некоторые из этих платформ управляются с «самого верха», и в них доминируют взгляды чиновников правительства. Например, при Национальной палате предпринимателей «Атамекен» в Казахстане действует Совет по защите прав предпринимателей и борьбе с коррупцией. В Совет, созданный под эгидой бизнес ассоциации, входят члены парламента, заместитель генерального прокурора, заместитель руководителя Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции, руководители государственных органов, а также общественные активисты, представители деловых кругов и СМИ. За последние три года Совет рассмотрел более 17 000 петиций и претензий, поданных бизнесменами, причем большинство из них касалось земельных и градостроительных /архитектурных вопросов, а также закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.³⁹⁰

Во многих других странах существует множество площадок для консультаций по вопросам предпринимательской деятельности, в частности, консультативные советы, созданные при различных государственных органах. Они обычно решают практические вопросы, которые непосредственно вызывают обеспокоенность у компаний, и результат их работы с точки зрения оказания влияния на политическую повестку дня неоднозначен. Например, в **Кыргызстане** каждый субъект государственной власти – президент, премьер-министр, парламент, отдельные министерства – имеет «свой» Совет по вопросам предпринимательства, официальный или временный. Такой сильный голос деловых кругов, вероятно, повлиял на принятие решений в стране, однако целенаправленных и последовательных усилий по продвижению норм корпоративной этики в стране пока не было.³⁹¹

Упрощение системы регулирования

В Итоговом отчете АКС за 2016 г. и в тематическом исследовании по вопросам добропорядочности бизнеса правительствам были высказаны следующие рекомендации:

- Продолжить работу по упрощению системы регулирования предпринимательской деятельности и повышению ее прозрачности, предоставления государственных услуг, инструментов для налогообложения, используемых в режиме онлайн, проведения проверок и т. д.
- Правительствам следует использовать инструменты, работающие в режиме онлайн, для обеспечения как можно большей прозрачности политики регулирования предпринимательской деятельности, которая накладывает бремя на частный сектор, – проведение проверок, запросы информации от частных компаний, правила и практика применения санкций. Правительствам следует стремиться к обязательной публикации объявлений о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд и обеспечить доступ к тендерной документации в режиме онлайн.

- Следует продолжить усилия по расширению использования электронных инструментов в системе взаимодействия бизнеса и чиновников и по упрощению обычных для бизнеса процедур, таких как уплата налогов.
- В области лоббирования интересов, по крайней мере, должен быть определен статус лоббиста, и лица с этим статусом должны быть известны общественности. Странам следует должным образом учитывать адекватные виды и объем информации о деятельности лоббистов, которая должна быть открытой, и вводить соответствующие правила прозрачности.

Упрощение системы регулирования и внедрение электронных инструментов – именно в этих областях наблюдается наиболее значительный прогресс в странах – участниках АКС. Эти меры были введены не для борьбы с коррупцией, а с целью повышения качества различных государственных услуг и улучшения делового климата. Как правило, их вводили отраслевые министерства, а государственные органы по борьбе с коррупцией не участвовали в их разработке или реализации. В то же время они, вероятно, дали самый важный эффект для предотвращения коррупции в регионе.

Проверки, регистрация, разрешения и лицензии

Таблица 25. Сокращение административных возможностей для коррупции: примеры стран – участников СПД

| | |
|-------------|--|
| Армения | Мораторий на проведение проверок малых и средних предприятий Сокращение числа проверок со стороны налоговых органов благодаря внедрению новой методики (расчета налогов), основанной на анализе рисков и на использовании контрольного перечня вопросов в налоговой декларации (количество проверок сократилось в 2,5 раза) Обязанность публиковать программу проведения проверок на год, отчетов по итогам проверок. |
| Азербайджан | Проверки на основе анализа рисков (за исключением сферы, связанной с безопасностью продуктов питания). |
| Грузия | Правительство ограничило количество внеплановых проверок Многие контролирующие органы в Грузии не могут проводить проверки одной и той же компании дважды в течение одного и того же года в связи с одними и теми же лицензиями и разрешениями. |
| Казахстан | Кодекс деловой этики запрещает проводить проверки, не предусмотренные законом. |
| Кыргызстан | В 2018 г. количество проверок сократилось в 5 раз. Исключена возможность проводить проверки вновь зарегистрированных предпринимателей в течение трех лет Запрет на проведение плановых проверок без наличия информации, обосновывающей необходимость проведения проверки Сокращение времени на проведение проверки – теперь оно составляет 15 дней (вместо 30), а для малых предприятий – до 5 дней. |
| Монголия | Профессиональная организация по проведению проверок проводит плановые, внеплановые проверки и осуществляет действия по исполнительным листам, основанные на классификации рисков (высокий уровень риска – один раз в год, средний уровень – один раз в 2 года, низкий уровень – один раз в три года). |
| Таджикистан | Двухлетний мораторий на проверки производственных мощностей при наличии подозрений в нарушении прав потребителей. |
| Украина | Был запущен пилотный модуль Интегрированной системы проверки компаний (IAS). Компания может проверить, предстоит ли ей плановая проверка со стороны любого правительственного агентства в соответствии с планом проведения проверок на год на портале https://inspections.gov.ua/ (за исключением налоговых проверок) Государственная налоговая служба должна публиковать график проведения плановых проверок налогоплательщиков на сайте http://sfs.gov.ua/en/. Мораторий на проведение плановых проверок компаний. Кабинет министров определяет список государственных агентств, которые являются исключением из правила и могут проводить проверки несмотря на мораторий. Внеплановые проверки могут проводиться в связи с наличием индивидуальных жалоб, полученных Государственной службой по вопросам регулирования. |
| Узбекистан | Временный мораторий на проведение налоговых проверок с передачей функций координации работы Генеральной прокуратуре. |

Источник: Отчеты СПД по итогам мониторинга ситуации в странах; и исследование, проведенное Секретариатом ОЭСР/АКС.

Многие страны сократили число проверок и других контрольных мероприятий в отношении бизнеса, которые часто открывают возможности для коррупции. Например, в 2015 г. в **Азербайджане** на два года были приостановлены практически все проверки, проводимые государственными органами в отношении предпринимателей, за исключением налоговых проверок, ситуаций, связанных с угрозой для жизни и здоровья людей, национальной безопасности и экономических интересов страны.³⁹² В Таджикистане была принята схема проверок, основанная на оценке рисков, решений, принятых с использованием информационных технологий и анализа данных.³⁹³

Во многих странах – участниках АКС сократили количество и упростили процедуры выдачи разрешений и лицензий. Например, количество разрешений и лицензий в **Кыргызстане** было сокращено с 586 в 2012 г. до 98 в 2018 г.³⁹⁴ В **Узбекистане** с 2016 г. все акты о регистрации, разрешения и лицензии можно получить через единый портал государственных услуг, а с 2018 г. правительство начало предоставлять 37 видов услуг по принципу «одного окна» в Центрах общественных услуг при Президенте страны.³⁹⁵ В Беларуси также упростили порядок регистрации компаний, в частности, ввели онлайн-регистрацию и отменили некоторые бюрократические требования при регистрации собственности.³⁹⁶

Электронные инструменты и открытие государственных реестров

Во всех странах региона более широко стали использоваться электронные инструменты регулирования, что внесло существенный вклад в развитие корпоративной этики. Например, в Украине внедрение системы электронных закупок ProZorro (<https://prozorro.gov.ua/en>) радикально улучшило прозрачность закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд и позволило предотвратить многие случаи коррупции.³⁹⁷ Хотя электронные инструменты упрощают взаимодействие между бизнесом и государственной администрацией, уменьшают влияние «человеческого фактора» и помогают бороться с коррупцией на низшем уровне, эти меры не могут решить проблемы коррупции.

В странах региона также повысилась прозрачность работы государственных учреждений и реестров предприятий. Различные государственные реестры теперь открыты. Примером таких нововведений является Электронный реестр компаний в Эстонии, которым управляет Центр регистров и информационных систем (ЦРИС) при Министерстве юстиции. Центр разрабатывает реестры и информационные системы, управляет ими и делает их общедоступными для граждан, которые регистрируются по предъявлению удостоверения личности. Например, реестр включает в себя электронный реестр компаний, систему электронного нотариуса, электронный реестр земельных участков, информационную систему по судебным органам, реестр надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, реестр заключенных, базу данных по лицам, имеющим судимость, электронный файл и т. д.³⁹⁸

Таблица 26. Сокращение масштабов регулирования и электронная система управления: примеры из стран – участников СПД

| Страна | Лицензии и разрешения | Электронные инструменты |
|-------------|---|--|
| Армения | Упрощение требований и процедур при получении разрешений Лицензии необходимо получать для 96 видов деятельности | Электронная платформа для закупок товаров (Amperis); система электронной верификации при декларации имущества; электронное лицензирование; электронные суды, электронные системы для таможенных деклараций и т. д. |
| Азербайджан | Упрощение процедур выдачи лицензий и сокращение числа видов деятельности, для которых требуется лицензия, с 37 до 29. Введение требования получения лицензии для 86 видов деятельности. Сокращение сроков выдачи: лицензий – до 10 рабочих дней разрешений – до 7 рабочих дней. Введение электронного портала лицензий и разрешений | Введение до 70 новых электронных сервисов |
| Грузия | Н/Д | Унифицированная электронная система, электронная система закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, электронная платформа для обмена информацией (e-portal) с представителями бизнеса и бизнес-омбудсменом |
| Казахстан | Легкая форма дерегулирования экономики | Электронная система закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд |
| Кыргызстан | Сокращение числа лицензий с 586 в 2012 г. до 98 в 2018 г. Разрешения и лицензии не постоянны. | 189 электронных сервисов (в т. ч. налоговой отчетности в электронном виде) |
| Монголия | Отсутствуют какие-либо улучшения в процедурах получения лицензии или разрешения (время, которое требуется для завершения каждой процедуры, затраты и критерии оценки не изменились) | Электронная система подачи деклараций, система онлайн-платежей в таможенных пунктах, электронная система налоговой отчетности, электронная система закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд |
| Таджикистан | Единый государственный электронный реестр для лицензий на ведение предпринимательской деятельности и разрешений. Юридические лица могут получить доступ к подробной информации по лицензиям на ведение предпринимательской деятельности и разрешениям, в т. ч. предъявляемые требования, затраты, формы заявлений и контакты по каждому соответствующему агентству, занимающемуся вопросами регулирования на сайте: http://www.ijozat.tj . | Электронная система регистрации компаний и предоставления налоговой отчетности (по принципу «одного окна»); электронная система закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, электронная таможенная служба. |
| Украина | Глубокий процесс дерегулирования экономики в пищевой промышленности, сельском хозяйстве, добыче нефти и природного газа, промышленности информационных технологий как часть Соглашения об ассоциации Украины с ЕС. План дерегулирования экономики и отчеты о его выполнении размещены на сайте http://www.drs.gov.ua/ . Введение принципа «молчаливое согласие». | Электронная система декларирования имущества; прозрачность в системе закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд (ProZorro); электронная система подачи заявок на получение лицензии. |
| Узбекистан | В 2017 г. в стране был запущен комплекс информационных систем «лицензия» (информационная система «одного окна»). Большинство лицензий выдано без ограничений срока. Были отменены лицензии по 7 видам деятельности и 35 разрешительных документов отменили. | Унифицированный реестр государственных услуг в электронном виде включает 308 видов услуг. Офис предпринимателя Единого портала электронных приложений для государственных услуг в таможенной (E-Nazorat) и налоговой сфере, лицензионной системе государственной регистрации компаний |

Источник: Отчеты экспертов СПД о мониторинге ситуации по странам; исследование, подготовленное Секретариатом ОЭСР/АКС.

Лоббирование интересов

В проведенном в 2016 г. тематическом исследовании по вопросам корпоративной этики было рекомендовано следующее:

- При лоббировании интересов, по крайней мере, должен быть определен статус лоббиста, а лица с этим статусом должны быть известны общественности. Странам следует должным образом учитывать доступные виды и объем информации о деятельности лоббистов, которые должны подлежать раскрытию, и вводить соответствующие правила прозрачности их деятельности.

Лоббирование интересов является одной из тех сфер, в которой в странах АКС в течение отчетного периода не наблюдалось серьезных изменений. На сегодняшний день только одна страна АКС – Словения приняла положение о лоббировании интересов. В Украине был разработан законопроект о лоббировании интересов, но он так и не был принят. Отчасти это может быть связано с тем, что лоббирование интересов бизнеса в парламентах и правительствах часто принимает формы, которые просто не подпадают под правила лоббирования, действующие в некоторых странах ОЭСР. Тем не менее, некоторые из недавних скандалов, например, судебное преследование г-на Манафорта в США за то, что он был незарегистрированным агентом экс-президента Украины Януковича, послужило хорошим уроком для стран АКС о том, как законодательство о лоббировании интересов может быть эффективным инструментом в борьбе с коррупцией.³⁹⁹ Как только и когда в странах АКС решат заняться этими проблемами, стандарты лоббирования ОЭСР могут послужить им полезным примером.⁴⁰⁰

Бенефициарная собственность

С учетом действующих в ОЭСР стандартов корпоративного управления и зарождающейся передовой практики в Итоговом отчете за 2016 г. сформулирована следующая рекомендация:

- Включить меры по добропорядочности бизнеса в политику корпоративного управления (например, раскрытие корпоративной информации, в частности, о бенефициарных собственниках, роли советов компаний, роли финансовых проверок в предотвращении и выявлении фактов коррупции).

В тематическом исследовании по вопросам добропорядочности бизнеса, проведенном в 2016 г., также рекомендовано:

- Странам следует требовать регистрации данных о бенефициарной собственности и контроле юридических лиц, а также рассмотреть возможность предоставления доступа к этой информации всем, кто по закону может быть в этом заинтересован.

В программе «Восточного партнерства» (ВП) ЕС «20 результатов по состоянию на 2020 г.»⁴⁰¹ в качестве целей для стран – участников программы предусмотрено наличие доступных для общественности реестров бенефициарной собственности юридических лиц и юридические соглашения, разработанные как минимум в трех странах – партнерах.

Раскрытие информации о бенефициарной собственности требует, чтобы компании раскрывали информацию о своих конечных бенефициарах, а также чтобы информация была проверена и обнародована. Информация о бенефициарной собственности является важным инструментом борьбы с отмыванием денег⁴⁰² и уклонением от уплаты налогов.⁴⁰³ После Лондонского саммита по борьбе с коррупцией⁴⁰⁴ она стала также мощным инструментом борьбы с коррупцией. Пятая Директива ЕС о борьбе с отмыванием денег стала основным стимулом для продвижения к достижению прозрачности права бенефициарной собственности, поскольку согласно этой Директиве все страны ЕС к 2020 г. должны обеспечить публичный доступ к своим реестрам.⁴⁰⁵

Примечательным является пример **Украины**, которая обеспечила публичный доступ к реестру бенефициарных собственников компаний. Это дает возможность предпринимателям и гражданам выяснить, кто стоит за номинальным управлением и, таким образом, с кем им приходится иметь дело при работе с той или иной компанией. Украина была первой страной, которая в законодательном порядке установила обязательное публичное раскрытие информации о бенефициарной собственности при регистрации бизнеса. Информация, которую сообщает лицо, регистрирующее компанию, заносится в открытый для широкой общественности реестр, в том числе в машиночитаемом формате. Однако механизм проверки достоверности сообщаемой при регистрации информации отсутствует, санкции за не предоставление информации неэффективны.⁴⁰⁶ В плане действий по выполнению «Программы партнерства в рамках Открытого правительства на 2018 – 2020 гг.» правительство обязалось ввести проверку достоверности информации о бенефициарной собственности.⁴⁰⁷ См. приведенную ниже вставку.

Еще несколько стран – участников АКС обеспечили раскрытие информации о бенефициарах или взяли на себя обязательства это сделать. Среди них – **Болгария, Сербия и Северная Македония**.⁴⁰⁸ В **Армении** действуют правила, касающиеся раскрытия информации о бенефициарной собственности, когда речь идет о победителях торгов по закупке товаров, работ и услуг для государственных нужд или о некоторых сделках, связанных с отмыванием денег или с финансированием терроризма.⁴⁰⁹ Однако согласно «Программе партнерства в рамках Открытого правительства» Армения обязалась принять законодательство, требующее публикации информации о реальных владельцах компаний в национальном реестре, и сделать эту информацию общедоступной.⁴¹⁰ Правительство Армении в своем письме в МВФ обязалось также принять закон (в июне 2019 г.), в котором предусмотрено создание реестра бенефициарных собственников, имея в виду, что реестр должен иметь достаточные ресурсы и персонал, что позволит проводить проверку соответствующей информации. При этом в упомянутый реестр вначале будет вноситься информация о компаниях, работающих в добывающих отраслях промышленности в соответствии со стандартом «Инициативы по обеспечению прозрачности работы добывающих отраслей промышленности» (ИПДО) 2016 г.⁴¹¹ В **Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане и Монголии** правительства в рамках ИПДО приняли на себя обязательства по повышению прозрачности информации в отношении конечных владельцев компаний добывающего сектора.⁴¹² В 2017 г. Азербайджан вышел из ИПДО.⁴¹³ В Грузии, Таджикистане и Узбекистане нет требований в отношении раскрытия информации о конечных бенефициарных собственниках юридических лиц, отсутствуют также соответствующие механизмы.

Вставка 23. Регулирование бенефициарной собственности в Украине

В Украине путем внесения изменений и дополнений в действующее законодательство в 2014–2015 гг. было введено требование о раскрытии информации о бенефициарной собственности (БС) путем внесения этой информации в декларацию при регистрации юридического лица. Открытый реестр бенефициарной собственности был полностью запущен в 2016 г. В 2017 г. Украина стала первой страной, которая объединила данные о БС с международным Реестром открытых данных о собственности (Open Ownership). В июле 2019 г. государственные органы (включая Министерство юстиции, Министерство финансов, Управление финансовой разведки, Национальный банк, Агентство по восстановлению активов и управлению активами, Налоговая служба) и НПО, занимающиеся борьбой с коррупцией, подписали Дорожную карту, чтобы ввести проверку данных о БС к концу 2019 г.

Система регистрации БС компаний имеет следующие недостатки:

- Могут сообщаться неполные и непроверенные данные

- Компания при регистрации может заявить, что у нее нет БС и ничего при этом не объяснять
- Физические лица - учредители компании автоматически признаются БС
- Документы, удостоверяющие личность бенефициарного собственника при регистрации компании, не запрашиваются и не проверяются
- Требование ежегодного обновления регистрационных данных компании было отменено в 2016 г.
- Имеются недостатки в самой электронной базе данных (например, нет уникального идентификатора БС, нет поиска по фамилии БС, нет автоматической проверки или анализа подозрительных признаков, ограниченная информация о типе БС).
- Ограниченный бесплатный доступ для широкой публики, платный доступ для каждой записи данных
- Не существенные санкции, не предусмотрены правоприменительные меры.
- Требования о внесении информации о бенефициарной собственности выходят за рамки реестра компаний и имеют кумулятивный эффект. Например:
 - Отсутствие информации о БС в реестре компаний является основанием для того, чтобы отказать компании в участии в тендере на основании Закона о публичных закупках.
 - Непредставление информации о БС может привести к отказу одобрить сделку по слиянию/поглощению или согласованные действия компаний в соответствии с Законом о защите конкуренции.
- Национальный банк может отказать или отменить регистрацию банков с непрозрачной структурой собственности, в том числе в связи с БС.
- Непрозрачная структура собственности ведет к отказу или отзыву лицензии на аудиовизуальное вещание в соответствии с Законом о телерадиовещании.
- Юридическим лицам, находящимся в собственности государственного чиновника или иностранного гражданина, запрещается делать пожертвования политическим партиям.
- В соответствии с Законом о предотвращении коррупции государственные должностные лица обязаны раскрывать БС в компаниях и активах в декларации активов и интересов; при этом предоставление недостоверной декларации влечет за собой уголовную ответственность.

Источник: исследование секретариата ОЭСР/АКС; <https://ti-ukraine.org/en/blogs/why-improve-the-register-of-beneficial-owners>; www.openownership.org/news/ukraine-becomes-the-first-country-to-integrate-with-openownership; www.openownership.org/uploads/improving-beneficial-ownership-transparency-in-ukraine.pdf

В июле 2019 г. согласно новому закону о борьбе с отмыванием денег в **Румынии** была введена обязанность юридических лиц объявлять своего конечного бенефициарного собственника: юридические лица, которые регистрируются или уже зарегистрированы в Торговом реестре Румынии (за исключением саморегулируемых государственных компаний, компаний общенационального значения и компаний, полностью принадлежащих румынскому государству, или компаний, в которых государство владеет контрольным пакетом акций или долей), обязаны представить (i) при регистрации, (ii) ежегодно или (iii) каждый раз, когда происходит соответствующее изменение, официальное подтверждение относительно личности конечного бенефициарного собственника. Официальное подтверждение должно включать идентификационные данные конечного бенефициарного собственника и способ, которым такое лицо осуществляет контроль над юридическим лицом. Невыполнение обязательства по подаче документов является административным правонарушением и карается штрафом в размере от 5000 до 10000 рум. лей (примерно 1050 евро - 2100 евро).⁴¹⁴

Вставка 24. Закон Словацкой Республики о борьбе с «компаниями – почтовыми ящиками»

Закон Словацкой Республики о борьбе с «компаниями – почтовыми ящиками» вступил в силу в 2017 г. В основу этого закона положен принцип, что только те компании, которые добровольно и достоверно раскрывают информацию о своих бенефициарных собственниках, могут «иметь бизнес» с государством. Каждый человек, имеющий деловые отношения с указанными в законе государственными учреждениями или желающий вступить в такие отношения, обязан зарегистрировать своего бенефициарного собственника. Такой человек называется партнером государственного сектора (ПГС). Среди прочего, партнерские отношения с государственными учреждениями, указанными в законе, включают получение средств из государственного бюджета, получение прав собственности на активы от государственного сектора, участие в государственных закупках или выполнение других установленных законом функций (например, возможность получить разрешение на добычу полезных ископаемых). Чтобы считаться партнером государственного сектора, указанное лицо должно получать одновременно финансовые средства в сумме на менее 100 000 евро в счет оплаты (товаров или услуг) или 250 000 евро в год, приобретать собственность или права на сумму, превышающую 100 000 евро. Реестр управляется районным судом г. Жилины и является общедоступным через Интернет.

Бенефициарный собственник (БС) – это физическое лицо, которое получает выгоду от деятельности партнера государственного сектора. БС контролирует деятельность юридического лица (единолично или совместно с другим лицом), либо получает экономическую выгоду от бизнеса другого юридического лица. «Уполномоченным лицом» (УЛ), имеющим право осуществлять регистрацию партнера государственного сектора в реестре, может быть адвокат, государственный нотариус, банки или филиалы иностранного банка, аудитор или налоговый консультант. Уполномоченное лицо должно иметь зарегистрированное место жительства или место деятельности в Словацкой Республике и самостоятельно собирать и анализировать всю имеющуюся информацию о БС в проверочном документе. В этом документе уполномоченное лицо определяет основу, на которой был идентифицирован или проверен БС, указывает акционеров компании – партнера государственного сектора и структуру управления компанией.

За указание в реестре неправильной или неполной информации о БС суд устанавливает наказание в виде штрафа в размере, соответствующем полученной экономической выгоде, или, если определить такую выгоду невозможно, в сумме от 10 тыс. до 1 млн евро. Кроме того, исполнительные органы партнера государственного сектора могут быть оштрафованы на сумму от 10 тыс. до 100 тыс. евро и отстранены от функции исполнительного органа с последующей регистрацией в «реестре дисквалификации». Уполномоченное лицо является гарантом уплаты штрафа, налагаемого на руководителя компании – партнера государственного сектора, если он не докажет, что действовал с профессиональной осмотрительностью. Любое лицо может подать в суд заявление по установленной форме с просьбой подтвердить регистрацию БС. При этом должны быть представлены факты, лежащие в основе сомнений в точности и обоснованности регистрации. В таком случае на партнера государственного сектора ложится бремя доказывания точности и полноты регистрации БС.

Недавно в закон были внесены изменения и дополнения с тем, чтобы более четко сформулировать отдельные положения и сократить возможности действовать в обход закона, а также устранить недостатки, которые проявились в ходе его практического применения. Закон в новой редакции вступил в силу 1 сентября 2019 г.

В ходе нескольких судебных заседаний некоторые лица были вынуждены признать свой статус бенефициарных собственников в компаниях, которые получали средства из государственного

бюджета. Проведенное недавно расследование Европейской комиссии о наличии возможного конфликта интересов премьер-министра Чехии г-на Бабиша было основано на данных, полученных из этого специального реестра. Применения указанного закона также привело к тому, что Окружным судом г. Жилина были наложены первые штрафы, что сделало указанный закон эффективным инструментом для контроля над теми, кто получает средства из государственного бюджета.

Источник: Andrej Leontiev, Radovan Pala, Taylor Wessing Slovakia, First Years and Future of Anti-Letterbox Companies Act in Slovakia, September 2019, <https://slovakia.taylorwessing.com/en/press-releases/first-years-and-future-of-the-anti-letterbox-companies-act-in-slovakia>

Аудит

Аудиторы и бухгалтеры, как внутренние, так и внешние, как государственные, так и независимые, могут играть важную роль в выявлении коррупции, если они достаточно подготовлены для этого, если руководители компании готовы действовать на основании отчетов аудитора о возможной коррупции, и если аудиторы могут раскрыть эту информацию за пределами компании в случае, если руководство не предпринимает действий на основании представленных ими отчетов. Международные стандарты аудита устанавливают обязанность внешних аудиторов в отношении их взаимодействия с правоохранительными органами. Если аудитор выявил или подозревает наличие мошеннических действий, он должен определить, обязан ли он сообщать об имевшем месте факте или о своих подозрениях кому-либо за пределами организации, в которой проводился аудит. Несмотря на то, что с профессиональной точки зрения аудитор обязан сохранять конфиденциальность информации о клиенте, и это является препятствием для разглашения информации, при некоторых обстоятельствах установленные законом обязанности аудитора могут превалировать над необходимостью сохранять конфиденциальность.⁴¹⁵ В отчете ОЭСР «Выявление подкупа иностранных должностных лиц» представлены передовые методы выявления коррупции внутренними и внешними аудиторами, бухгалтерами и юристами.⁴¹⁶

Проведенное в 2016 г. тематическое исследование по вопросам добропорядочности бизнеса выявило, что понимание компаниями той роли, которую аудит может сыграть в предотвращении коррупции, было слабым: 33% респондентов считают, что комитеты по аудиту не обязаны реагировать на отчеты о коррупционных рисках, пятая часть респондентов указали, что сообщение в правоохранительные органы о подозрениях в нарушении добропорядочности бизнеса и коррупции не имеет оснований и только 20% ответили, что они обязаны сообщать об имеющихся нарушениях, в том числе, в правоохранительные органы.⁴¹⁷ Это говорит о том, что многие компании не использовали эффективные инструменты, которые помогли бы обеспечить более тщательное соблюдение требований законодательства и облегчить финансовое бремя коррупции и взяток, которое, как указывалось ранее, большинством ассоциаций рассматривается как тяжелое или среднее. По итогам тематического исследования была высказана следующая рекомендация:

- Правительства должны анализировать роль аудита в предотвращении коррупционных действий в компаниях и рассмотреть требования к усилению независимого характера внутреннего и внешнего аудита.⁴¹⁸

Однако, представляется, что в странах – участниках АКС роль аудита в выявлении и предотвращении фактов коррупции в компаниях остается незначительной. В ходе Четвертого раунда мониторинга ситуации эксперты проанализировали выполнение указанной выше рекомендации, но не нашли никаких признаков того, что правительства указанных стран или частные компании сделали что-нибудь для усиления роли аудиторов или что аудиторы, в

особенности внешние аудиторские компании, предприняли какие-либо усилия для усиления своей роли в борьбе с коррупцией.

Информирование о фактах коррупции и защита информаторов

В Итоговом отчете за 2016 г. и в тематическом исследовании по вопросам добропорядочности бизнеса высказываются следующие рекомендации:

- Правительствам необходимо создать и использовать надежные каналы для сообщения о коррупции, а также сформировать независимые контрольные органы (например, бизнес-омбудсменов).
- В большинстве стран необходимо обеспечить защиту сообщений о нарушениях и поощрять подобную информацию. Странам АКС следует изучить опыт стран, которые присуждают награды физическим лицам, сообщающим о фактах коррупции и о других преступлениях. Принимая во внимание риски, возможности и национальные особенности стран, необходимо рассмотреть возможности для введения таких поощрений.

Каналы поступления информации

Во многих странах компании могут пожаловаться на злоупотребления, связанные с коррупцией со стороны государственной администрации, используя те же каналы поступления информации, что и все другие граждане, например, подать жалобу в более высокую инстанцию того же государственного учреждения, полиции или прокуратуры или органов по борьбе с коррупцией, где эти злоупотребления выявлены. Однако у подобных каналов есть много недостатков: компании не чувствуют себя в безопасности, и эти органы сами могут быть коррумпированы, что приведет к еще большему числу фактов коррупции. Компании также не верят, что соответствующие органы власти будут реагировать на полученную информацию и что-либо будет предпринято в отношении коррумпированных чиновников. Статистика о каналах получения информации является неполной и запутанной – сведения о фактах коррупции, как правило, не отделены от жалоб о других нарушениях, нет информации о том, что было предпринято в отношении поступивших жалоб и о результатах последующих действий, особенно в тех случаях, когда действительно были выявлены факты коррупции и материалы были направлены в правоохранительные органы.

В некоторых странах, в основном, в Латинской Америке, предложили вариант решения вышеуказанных проблем. В Аргентине и Колумбии были созданы так называемые механизмы информирования на высоком уровне (МИВУ).⁴¹⁹ Несмотря на то, что эти механизмы различаются по странам, они имеют следующие основные особенности: это внесудебный механизм для компаний, который предусматривает направление предупреждений о возможной коррупции в один из государственных органов, обычно в связи с закупками товаров, работ и услуг для государственных нужд; это предупреждение направляется вышестоящему государственному органу, «через голову» того государственного органа, сотрудники которого подозреваются в получении взятки; указанный механизм не исключает судебных расследований, но позволяет продолжить процесс закупок для государственных нужд.⁴²⁰

Механизм информирования на высоком уровне пока что не был применен в странах АКС. Одной из причин может быть то, что его успешная работа обусловлена наличием на самом высоком уровне политической воли бороться с коррупцией и наличием доверия бизнеса и граждан, в целом, к тому, что морально – этические нормы соблюдаются на самом высоком уровне. Такого доверия в странах АКС нет. Это значит, что механизмы информирования на высоком уровне работают хорошо тогда, когда они сфокусированы на конкретной достаточно узкой сфере деятельности, такой как закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд, касается конкретного государственного органа и не претендует на комплексное решение всех сложных проблем, связанных с фактами коррупции

в странах АКС. В связи с этим, странам АКС было бы полезно более тщательно изучить опыт МИВУ и попытаться внедрить такой механизм отчетности для повышения добропорядочности и укрепления доверия среди компаний путем разработки и применения МИВУ к конкретным публичным тендерам большой стоимости.

Бизнес – омбудсмены

Хотя институты омбудсменов существуют по всему миру,⁴²¹ они, как правило, занимаются проблемами, связанными с нарушениями прав человека. Активное развитие институтов, защищающих права предпринимателей, началось в 1990-х годах, когда в некоторых странах ОЭСР были созданы такие институты, наделенные полномочиями по защите интересов в сфере бизнеса.⁴²² Например:

- Федеральное агентство по делам малого бизнеса в **США** предоставляет услуги омбудсмена малым и средним предприятиям – оказывает им содействие в решении больших и сложных проблем, связанных с государственным регулированием бизнеса.⁴²³
- В **Австралии** работает омбудсмен, который занимается проблемами малых и семейных предприятий.⁴²⁴
- В **Корее** в 2007 г. была учреждена должность омбудсмена по делам малых и средних предприятий.⁴²⁵
- В **Канаде** недавно была учреждена должность омбудсмена по вопросам цивилизованного предпринимательства.⁴²⁶
- В **Польше** создана служба омбудсмена по проблемам малых и средних предприятий.⁴²⁷
- В **Великобритании** создана служба омбудсмена по финансовым вопросам, которая занимается проблемами урегулирования индивидуальных споров между клиентами и компаниями, оказывающими финансовые услуги.

В последнее время многие страны АКС создали аналогичные институты. Эта тенденция отвечает сильному спросу со стороны частного сектора на защиту своих прав и законных интересов от различных злоупотреблений со стороны государственных администраций в странах, где система правосудия не в состоянии обеспечить такую защиту.

Недавно созданные институты бизнес-омбудсмена в Восточной Европе и Центральной Азии очень разные. Один из них - Совет бизнес-омбудсмена в Украине - стал очень известным благодаря важным достижениям в улучшении деловой среды в этой стране.

Создание Совета бизнес-омбудсмена (СБО) в Украине (<https://boi.org.ua>) стало важным событием для этой страны и для стран региона, в целом, поскольку оно установило важные ориентиры для успешной работы таких органов, включая следующие:

- Независимость Совета от любых корпоративных интересов, что является редким достижением в Украине.
- Профессионализм и высокая техническая квалификация персонала СБО.
- Возможность оказывать эффективную помощь компаниям, в основном, малому и среднему бизнесу, бесплатно и очень быстро.
- Роль, которую играет Совет в выявлении системных проблем и в предложении вариантов решения этих проблем.

Вставка 25. Совет бизнес-омбудсмена в Украине

Совет бизнес-омбудсмена Украины является независимым органом, созданным в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании между Кабинетом министров, Европейским банком реконструкции и развития, ОЭСР и основными ассоциациями предпринимателей, в т. ч. Торгово-промышленной палатой, Союзом промышленников и предпринимателей, Американской палатой и Европейской бизнес ассоциацией. Важной особенностью СБО является то, что бизнес-омбудсмен выбирается из числа экспатов Наблюдательным советом, созданным организациями – учредителями.

СБО получает жалобы о нарушениях, оценивает их, чтобы установить, имеются ли веские основания для того, чтобы принять меры для защиты нарушенных интересов, и доводит информацию до сведения соответствующих органов. СБО следит за прохождением жалоб по инстанциям до тех пор, пока по ним не будет принято решение. Среднее время рассмотрения жалобы составляет около трех месяцев. В течение 2018 г. Совет рассмотрел 1792 жалобы и принял решение по 1439 из тех, которые поступили в том же году. Большинство жалоб (62%) касались вопросов налогообложения. В 2018 г. СБО помог компаниям вернуть 2 млрд украинских гривен, уплаченных компаниями по необоснованным финансовым претензиям со стороны государственных органов.

Помимо оказания помощи компаниям в конкретных случаях, СБО анализирует наиболее распространенные проблемы и готовит системные доклады о причинах возникновения этих проблем и предлагает решения. К настоящему времени СБО подготовил доклады по таким проблемам, как налогообложение, таможенные процедуры, незаконное использование правоохранительных органов против компаний, обеспечение доступа к электричеству, землепользование, ведение бизнеса на неконтролируемых территориях и другие. СБО представляет эти доклады соответствующим государственным органам для учета в последующей деятельности; Бизнес – омбудсмен также поднимает эти проблемы на встречах с премьер-министром, что помогает в выполнении высказанных рекомендаций.

Деятельность СБО в Украине с 2016 г. показала компаниям, что в Украине можно вести бизнес без коррупции, если они того пожелают. Хотя многое еще предстоит сделать для устранения повсеместной коррупции в Украине, работа Совета внесла существенный вклад в изменение общей бизнес среды, где «чистые» компании могут процветать и делать долгосрочные инвестиции в бизнес как на украинском, так и на международном рынках.

Источник: исследование секретариата ОЭСР/АКС; <https://boi.org.ua>; <https://www.collective-action.com/initiatives/hlrm/ukraine>; <https://biz.liga.net/ekonomika/all/article/biznes-jaluetsya-kto-obijal-predprinimateley-v-2018-m-godu>.

Вдохновленный украинской моделью и при поддержке ЕБРР в 2018 г. в Кыргызстане также была создана независимая организация бизнес-омбудсмена, которую возглавил экспат.

Во многих других странах АКС были созданы институты бизнес-омбудсмена, но с использованием других управленческих моделей. Например, бизнес-омбудсмен в **Грузии** (<http://businessombudsman.ge/en>) назначается правительством. Ранее он занимался только вопросами налогообложения, но его полномочия были недавно расширены, а финансирование увеличилось с тем, чтобы он мог решать и другие проблемы, включая связанные с коррупцией жалобы компаний и продвижение добропорядочности бизнеса в стране.⁴²⁸ В **России** бизнес-омбудсмен работает при Президенте страны. Он занимается, главным образом, проблемами незаконных задержаний бизнесменов, что часто используется в качестве инструмента для вымогательства бизнеса в пользу конкурентов или коррумпированных государственных

чиновников.⁴²⁹ Бизнес- омбудсмена в **Казахстане** также назначает Президент (<https://ombudsmanbiz.kz/eng/>) – он обладает широкими полномочиями и большими ресурсами для защиты компаний от различных злоупотреблений, но он основан и финансируется бизнес-ассоциацией Atamaken. В **Узбекистане** бизнес-омбудсмен работает с 2017 г., он имеет право участвовать в разработке политики (в сфере предпринимательства), контролировать соблюдение прав предпринимателей, оказывать юридическую поддержку бизнесу во время проведения проверок, готовить предложения по совершенствованию законодательства.⁴³⁰ В **Армении** также рассматривался вопрос о введении должности бизнес- омбудсмена, однако было решено от этого отказаться, сославшись на конституционные препятствия, поскольку у омбудсмена есть специализированный отдел, отвечающий за прием жалоб от представителей деловых кругов. Эти жалобы в основном касались ненадлежащего администрирования налогов; однако из-за нехватки данных было невозможно оценить, насколько эффективен этот механизм на практике.⁴³¹

В **Албании** создано министерство защиты предпринимательской деятельности. Это – другая управленческая модель, когда государственное ведомство имеет полномочия аналогичные тем, которые имеет бизнес-омбудсмен.

Вставка 26. Министерство защиты предпринимательской деятельности в Албании

Небольшое министерство, возглавляемое министром без портфеля, было создано в 2017 г. Причиной для его создания было сочетание слабого государственного управления и продолжающейся реформы судебной системы, которая не позволяет компаниям использовать нормальные механизмы для защиты своих законных прав. В будущем министерство может быть преобразовано в орган по развитию или продвижению бизнеса. Министр является членом парламентского большинства. Кадровый потенциал Министерства по состоянию на январь 2019 г., когда был назначен новый министр, был довольно слабым – в его состав входило 6 сотрудников. Полномочия Министерства состоят в получении жалоб от компаний, связанных с различными разногласиями с государственными органами, включая жалобы на то, как выполняют свои обязанности отдельные государственные должностные лица или государственные учреждения, жалобы на правовые проблемы или на коррупцию. Наиболее распространенные жалобы связаны с налоговыми и таможенными вопросами. В течение января – августа 2019 г. министерство получило 200 жалоб и приняло решение по 130 из них. Чтобы принять решения по жалобам, министерство анализирует их характер, а затем принимает меры по налаживанию взаимодействия между вовлеченными в конфликт компаниями, государственными органами, ассоциациями с целью поиска приемлемых решений. В Министерстве осознают свое двойственное положение – будучи частью правительства, оно должно бороться с различными частями этого же правительства. Структура министерства не предусматривает каких-либо специальных положений о его независимости, и остается вопрос, насколько могущественным может быть министерство в случае возникновения крупного конфликта.

Источник: интервью с Эдуардом Шалси, Министром защиты предпринимательской деятельности Албании, август 2019 г.

В 2019 году в Грузии состоялась первая в истории встреча бизнес-омбудсменов из Восточной Европы и Центральной Азии. В ней приняли участие Албания, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Польша, Украина и Узбекистан. Все участники, какую бы модель они не представляли, с воодушевлением искали пути для того, чтобы стать более независимыми и влиятельными. Тенденция учреждения должности бизнес-омбудсмена будет расти, и страны должны обсуждать передовой опыт этих институтов.

Защита осведомителей в компаниях

В Итоговом отчете за 2016 г. была высказана следующая рекомендация:

- Содействовать компаниям в выполнении программ, направленных на более четкое соблюдение требований законодательства, обеспечить защиту осведомителей и соблюдение стандартов добропорядочности бизнеса по всей цепочке поставок продукции.

В то время как многие страны АКС за последние несколько лет добились значительных успехов в разработке и принятии законодательства о защите осведомителей, зачастую эти нормативные акты нацелены на решение проблем в государственном секторе экономики. До настоящего времени мало внимания уделялось защите осведомителей в частном секторе. Более того, выполнение требований законодательства об осведомителях – достаточно сложная задача, требующая четких институциональных механизмов и активной агитационно – пропагандистской работы, направленной на то, чтобы изменить негативный имидж осведомителей в обществе.

Например, компании в **Грузии** могут сообщать о коррупции, используя недавно созданный портал для осведомителей (<https://mkhileba.gov.ge/>), который также был включен в веб-сайты всех правительственных органов. В то же время, хотя юридические гарантии защиты осведомителей в государственном секторе были усилены, защита осведомителей о фактах коррупции в частном секторе на законодательном уровне должным образом не обеспечивается, и правительство должно дополнительно рассмотреть этот вопрос.⁴³²

В то же время, по данным Ассоциации сертифицированных специалистов по расследованию хищений и мошеннических действий, примерно 40% всех случаев профессионального мошенничества было выявлено осведомителями.⁴³³ Сообщения осведомителей являются также уникальным источником информации о коррупции для правоохранительных органов.

Международный опыт также свидетельствует о том, что сотрудники частных компаний готовы сообщать о фактах коррупции, имеющих место в их фирмах, если они уверены, что их не будут преследовать за эти действия, и что их информация поможет наказать коррумпированных лиц. В некоторых странах также предусмотрено финансовое вознаграждение осведомителям. Например, Комиссия **США** по ценным бумагам и биржам с момента запуска в 2011 г. Программы по информированию о нарушениях направила на выплату вознаграждений осведомителям более 300 млн долл. США. В результате правоохранительных мер, предпринятых на основе информации осведомителей, сумма средств, полученных в виде компенсации ущерба, составила более 2 млрд долл. США.⁴³⁴

Добропорядочность государственных предприятий

Коррупционные риски могут быть особенно высокими на государственных предприятиях (ГП), доля которых в экономике стран АКС весьма значительна. Уязвимость государственных предприятий, когда речь идет о коррупции, можно объяснить сложной структурой собственности, правилами управления предприятием, которые могут быть не очень четко сформулированными, близостью к политикам, недостаточным восприятием рисков из-за мягких бюджетных ограничений, частой работой в секторах экономики с высокими рисками и управлением большими потоками активов.

«Методические рекомендации ОЭСР по корпоративному управлению государственными предприятиями» представляют собой набор рекомендаций для правительств по обеспечению эффективности, прозрачности и подотчетности в деятельности государственных предприятий.⁴³⁵ В этом документе сформулированы следующие основные рекомендации:

- Государства должны тщательно оценивать и раскрывать цели, которые оправдывают государственную собственность, и периодически пересматривать их;

- Государство должно действовать как информированный и активный владелец активов, добиваясь того, чтобы управление государственными предприятиями осуществлялось прозрачно и подотчетно, профессионально и с высокой эффективностью;
- В соответствии с обоснованием необходимости государственной собственности, нормативно-правовая база для государственных предприятий должна обеспечивать равные условия игры и честную конкуренцию в тех сферах, где государственные предприятия осуществляют хозяйственную деятельность;
- Если среди собственников государственного предприятия или лиц, которые находятся с ним в иных имущественных отношениях, имеются негосударственные инвесторы, государство и предприятия должны признавать права всех акционеров и обеспечивать справедливое отношение ко всем акционерам и их равный доступ к корпоративной информации;
- Политика в области управления государственной собственностью должна полностью признавать обязанности государственных предприятий перед заинтересованными лицами и требовать, чтобы государственные предприятия сообщали о своих отношениях с заинтересованными лицами. Необходимо, чтобы любые ожидания государства в отношении ответственного ведения бизнеса государственными предприятиями были четко разъяснены;
- Государственные предприятия должны соблюдать строгие правила обеспечения прозрачности деятельности и соответствовать таким же высоким стандартам ведения учета, раскрытия информации, выполнения требований законодательства и проведения аудита, что и зарегистрированные на бирже компании;
- Советы государственных предприятий должны иметь необходимые полномочия и компетенцию, объективно оценивать состояние дел для выполнения своих функций стратегического руководства и мониторинга управления. Они должны действовать честно и нести ответственность за свои действия.⁴³⁶

Признавая наличие значительных коррупционных рисков, связанных с государственными предприятиями, в 2019 г. ОЭСР выпустила Руководство по борьбе с коррупцией и по соблюдению норм добропорядочности на государственных предприятиях⁴³⁷. В этом документе содержатся следующие рекомендации:

- Применять высокие стандарты поведения в отношении государства;
- Сформировать систему соглашений, регулирующих отношения в сфере собственности, которые способствуют добропорядочности;
- Обеспечить ясность в нормативно-правовой базе, определяющей порядок регулирования деятельности предприятий, и в том, что ожидает государство в отношении борьбы с коррупцией и добропорядочности на государственных предприятиях;
- Действовать в качестве активного и информированного владельца в отношении борьбы с коррупцией и добропорядочности на государственных предприятиях;
- Способствовать внедрению интегрированных систем управления рисками на государственных предприятиях;
- Содействовать работе служб внутреннего контроля, соблюдению норм этики и требований законодательства на государственных предприятиях;
- Обеспечивать независимость органов, принимающих решения на государственных предприятиях;
- Формировать механизмы подотчетности и анализа деятельности государственных предприятий;

- Предпринимать надлежащие действия в ходе расследования и судебного разбирательства и уважать процедуру следственных действий;
- Приветствовать вклад организаций гражданского общества, представителей общественности, средств массовой информации и деловых кругов в работу государственных предприятий.

В Итоговом отчете за 2016 г. и в тематическом исследовании особое внимание было уделено добропорядочности государственных предприятий и рекомендовано следующее:

- Разработать, внедрить и организовать мониторинг реализации мер по борьбе с коррупцией на государственных и муниципальных (или контролируемых государством) предприятиях.
- Правительства должны уделять особое внимание рискам, связанным с добропорядочностью государственных предприятий. Там, где этого не происходит, странам следует рассмотреть возможность применения норм законодательства о свободе информации к государственным компаниям для усиления ответственности за использование государственных инвестиций. Исключения из порядка раскрытия информации должны быть разрешены настолько, насколько это необходимо для нормальной работы бизнеса в рыночных условиях. На государственных предприятиях должна проводиться оценка коррупционных рисков с целью определения необходимых мер по борьбе с коррупцией.

При проведении четвертого раунда мониторинга ситуации рассматривались меры, принятые правительствами для улучшения добропорядочности государственных предприятий. В одном случае – как это имело место в **Украине** – добропорядочность государственных предприятий была выбрана в качестве одного из направлений для углубленного изучения. Добропорядочность государственных предприятий также обсуждалась на одном из семинаров по вопросам добропорядочности бизнеса, организованных ОЭСР, ЕБРР и ПРООН в течение отчетного периода, который помог выявить лучшие примеры из практики.

В основном, результаты мониторинга свидетельствуют о том, что в некоторых странах региона, таких как **Хорватия, Латвия и Литва**, удалось добиться успехов в реформировании собственности, системы управления и в добропорядочности государственных предприятий. Зачастую эти реформы были вызваны серьезными коррупционными скандалами, а в случае Латвии и Литвы этому способствовало присоединение к ОЭСР, которая придерживается стандартов управления государственными предприятиями, являющихся частью *acquis* ОЭСР. Например, в Латвии был проведен анализ системы управления на государственных предприятиях с использованием в качестве ориентиров Руководства ОЭСР, в стране была введена также централизованная структура управления, были созданы наблюдательные советы на крупных государственных предприятиях и усовершенствована их отчетность. Только в этой стране были введены правила для улучшения системы внутреннего контроля, предотвращения конфликта интересов и коррупции. Хорватия является примером того, как процедуры внутреннего контроля на государственных предприятиях могут стать более эффективными с использованием решений для финансовой и другой отчетности и оценки их эффективности с использованием информационных технологий.

Страны – участники СПД в этом отношении отстают. В некоторых странах были приняты меры для улучшения добропорядочности государственных предприятий. Например, в **Монголии, Казахстане, Кыргызстане и Украине** ввели обязательное требование, что государственные предприятия обязаны принять планы по противодействию коррупции или ввести кодекс корпоративной этики. В Украине Национальное агентство по предупреждению коррупции разработало и распространило для компаний типовую программу по борьбе с коррупцией, а государственные предприятия впервые ввели в штат уполномоченных по борьбе с коррупцией.⁴³⁸ В Монголии деятельность государственных предприятий регламентирована Законом о прозрачных счетах, в соответствии с которым предприятия обязаны раскрывать определенный набор данных,

включая финансовые отчеты, вознаграждения членов совета директоров и его руководителей. К менеджерам предприятий предъявляются требования раскрытия информации о конфликте интересов, декларации активов и соблюдения норм кодекса профессиональной этики.⁴³⁹

Тем не менее, результаты мониторинга в ходе четвертого раунда показали, что эти, в целом, позитивные, меры часто имели формальный характер и были весьма ограниченными. Оказалось, что они не могут быть эффективными в условиях, когда общая структура собственности и управления государственными предприятиями остается не реформированной и создает богатую почву для крупномасштабной политической коррупции.

Наглядным примером являются итоги анализа деятельности государственных предприятий в **Украине**. На государственные предприятия приходится значительная часть экономики, они предоставляют ключевые государственные услуги и являются крупнейшими в стране работодателями. Различные министерства и государственные органы унаследовали от прошлого много государственных предприятий в течение переходного периода и в некоторых случаях еще и создавали государственные предприятия с нуля или путем акционирования части системы государственного управления. Во многих случаях не было четкого обоснования для того, чтобы те или иные активы продолжали оставаться в государственной собственности, государственными предприятиями часто управляют напрямую, без надлежащего контроля, хотя в состав некоторых советов директоров вошли независимые директора. В целом в Украине насчитывается около 3200 государственных предприятий, но менее половины из них реально работают или находятся в процессе ликвидации. Более того, многие из них работают с убытком либо из-за коррупции, либо вследствие неумелого руководства и/или обременительных целей государственной политики, которые перед ними поставлены. Недавно были предприняты попытки сократить число государственных предприятий путем слияний, приватизации и ликвидации, но эти попытки встретили сопротивление. Существует много видов государственных предприятий, и некоторые из них особенно подвержены коррупции, например, так называемые унитарные предприятия, где государственная собственность передается компании, которой управляет один директор, он подчиняется одному государственному должностному лицу, без какого-либо внешнего контроля и подотчетности. Хотя в недавно принятой поправке к Закону об управлении государственной собственностью были сформулированы некоторые общие принципы, применимые ко всем государственным предприятиям, имеющим важное значение для экономики страны, включая унитарные предприятия, среди которых есть несколько крупных, таких как «Укрэнерго», удалось создать надлежащую систему корпоративного управления. Несмотря на эти положительные примеры, многие государственные предприятия становятся жертвой политической коррупции и регулярно участвуют в коррупционных скандалах с участием теневого владельца, который осуществляет непрозрачные закупки товаров и услуг с использованием схем трансфертного ценообразования. Например, последний скандал был связан с «Укроборонпромом», государственным предприятием оборонной промышленности, которое закупала у созданных коррупционерами компаний, связанных с влиятельными политиками, запасные части для военной техники, которая была украдена из их собственных магазинов или контрабандой завезена из-за границы по чрезвычайно завышенным ценам.⁴⁴⁰

Стратегия по борьбе с коррупцией в Украине нацелена на коррупцию в государственных предприятиях и включает меры по ее снижению. Однако реализация этих мер остается весьма ограниченной или формальной. Среди мер по реализации упомянутой стратегии было принятие программ по борьбе с коррупцией в государственных предприятиях и назначение уполномоченных по борьбе с коррупцией в государственных предприятиях. Однако, оказалось, что принятые меры были формальными и фактически не оказали большого влияния на предотвращение коррупции, поскольку собственность и система управления оставались не реформированными и открытыми для политических злоупотреблений. Например, принятие обязательной антикоррупционной программы и назначение уполномоченного по борьбе с коррупцией не помогли предотвратить крупный коррупционный скандал в «Укроборонпроме» (см. выше).

В то же время, Украина также привела примеры существенных усилий по реформированию ГП, в частности, своего нефтегазового гиганта «Нафтогаз».⁴⁴¹

Вставка 27. Реформа корпоративного управления в компании «Нафтогаз Украина»

Эта компания является крупнейшим государственным предприятием в Украине – она полностью принадлежит государству. В первые семь месяцев 2019 г. она обеспечила 16,3% доходов государственного бюджета. На протяжении многих лет компания «Нафтогаз» работала в убыток: в рамках своих функций по оказанию коммунальных услуг «Нафтогаз» покупал природный газ у России по политически мотивированным высоким ценам и продавал его местным посредникам, которые затем перепродавали его домашним хозяйствам и компаниям централизованного теплоснабжения по значительно более низким ценам, установленным правительством, что привело к накоплению огромного долга. Этот долг правительство регулярно списывало.

В 2014 г. правительство заявило о либерализации рынка газа, отмене обязательств по коммунальным услугам в отношении цен для домашних хозяйств и введении целевых субсидий; в 2016 г. цены на газ достигли рыночного уровня, и европейские поставщики вышли на украинский рынок. В 2015 г. правительство приступило к реформе корпоративного управления НАК «Нафтогаз» в соответствии с Руководством ОЭСР по корпоративному управлению государственными предприятиями. План действий по корпоративному управлению для компании «Нафтогаз» был принят в 2015 г. В ходе его реализации правительство приняло закон, предусматривающий создание на государственных предприятиях наблюдательных советов, в которых большинство членов должны быть независимыми. Закон устанавливал требования в отношении раскрытия информации, аудита финансовой отчетности и т. д. Наблюдательный совет «Нафтогаза» был избран в 2016 г., однако позднее он подал в отставку, и был избран новый совет. Все это указывало на отсутствие стабильности, однако новый Наблюдательный совет назначил генерального директора и исполнительный совет, которые провели важные реформы, что позволило повысить эффективность деятельности «Нафтогаза» и превратить компанию в прибыльную.

В 2017 г. Компания «Нафтогаз» утвердила новую программу борьбы с коррупцией. В компании появились некоторые функции внутреннего контроля: аудит, управление рисками, финансовый контроль и комплаенс – контроль, которые стали частью общей реформы внутреннего управления. В компании был принят Кодекс корпоративной этики, Программа контроля за выполнением требований законодательства, Политика в отношении конфликта интересов, Политика управления рисками, связанными с выполнением требований законодательства, а также Положения о Бюро и о Главном сотруднике по контролю за соблюдением требований законодательства (более подробно см. www.naftogaz.com).

Однако перед выборами в 2019 г. из-за чрезвычайно чувствительного для населения характера реформ, цен на энергоносители для потребителей, а также высоких зарплат руководства компании, включая большие бонусы, правительство внесло поправки в Устав «Нафтогаза», что воспринимается международным сообществом как отступление от политики реформ. Поправки к Уставу могут отрицательно повлиять на реформу корпоративного управления, нацеленную на то, чтобы оградить руководство компании от политического вмешательства и установить четкие границы подотчетности между государством и руководящими органами компании.

Источник: ОЭСР/АКС (2018), Отчёт о четвёртом раунде мониторинга Украины, Предупреждение и уголовное преследование за коррупционные преступления на предприятиях с государственным участием, с. 56-59, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-4th-Round-Bis-Report-SOE-Sector-2018-ENG.pdf; исследование секретариата ОЭСР/АКС.

В некоторых странах, например, в **Узбекистане**, правительства создают систему привилегий для государственных предприятий, в частности, освобождают продукцию этих предприятий, работающих в различных отраслях обрабатывающей и добывающей промышленности, от НДС, от таможенных пошлин. Это ведет не только к снижению эффективности работы в этих отраслях, но и повышает риски коррупционных действий и наносит вред здоровому деловому климату в стране.⁴⁴²

Вставка 28. Реформа системы корпоративного управления в АО «Самрук Казына», Казахстан

Суверенный фонд здравоохранения «Самрук Казына» – это гигантский конгломерат государственных предприятий, который осуществляет свою деятельность во всех сферах национальной экономики, а в некоторых отраслях занимает монопольные позиции на рынке. По имеющимся оценкам активы этого фонда достигают 50 – 80% ВВП страны, а доходы – в пределах 20 – 30% ВВП, возможно, даже больше. Несмотря на то, что по некоторым входящим в состав фонда «Самрук Казына» предприятиям отчетность улучшилась, в целом прозрачность его деятельности весьма низкая. Многие предприятия «Самрук Казына» работают в «замкнутом пространстве», торгуя между собой централизованно и без открытой конкуренции. Например, одно предприятие может добывать уголь, другое – покупать этот уголь для дальнейшего производства и потребления, железнодорожная компания «Самрук Казына» – транспортировать уголь от производителя к потребителю, а еще одно государственное предприятие – строить вагоны и рельсы и продавать их железной дороге.

Казахстан предпринял серьезные усилия для повышения эффективности фонда «Самрук Казына», у него есть Наблюдательный совет, состоящий из независимых директоров – экспертов, недавно произошло усиление службы контроля за соблюдением требований законодательства, хотя понятно, насколько сложно создавать условия для того, чтобы в рамках такой структуры управления обеспечивать выполнение требований законодательства. Фонд «Самрук Казына» также объявил о масштабной программе приватизации, в ходе которой, как ожидается, компания «оптимизирует» свои активы.

Опыт многих стран АКС показывает, что приватизация таких важных государственных активов несет в себе очень высокий риск коррупции, который может повлиять на серьезные изменения в структурах власти в стране. Поэтому крайне важно обеспечить справедливый и прозрачный процесс приватизации, который должен принести пользу всем гражданам страны, а не только близким к этим структурам и влиятельным лицам. «Методические рекомендации ОЭСР по разработке политики в области приватизации» могут стать полезным инструментом для формирования базы этого процесса. (см. www.oecd.org/corporate/a-policy-maker-s-guide-to-privatisation-ea4eff68-en.htm)

Источник: ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 111-118, 124; ОЭСР (2017), Обзор добропорядочности в Казахстане, www.oecd.org/countries/kazakhstan/oecd-integrity-scan-of-kazakhstan-9789264272880-en.htm; ОЭСР (2017), Многодисциплинарный обзор Казахстана: Том 2. Анализ и рекомендации, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264269200-en>.

Предприятия, принадлежащие местным органам власти, представляют собой специфическую форму государственных предприятий, которая до недавнего времени не привлекала внимание с точки зрения стандартов корпоративного управления и соблюдения норм профессиональной этики. В то же время представители стран – участников АКС в ходе различных семинаров с участием экспертов высказывали мнение, что эти предприятия несут в себе очень высокие коррупционные риски. Очень важно рассмотреть эти вопросы в ближайшем будущем.

Малые и средние предприятия

Малые и средние предприятия (МСП) являются важными игроками в современной экономике. Гибкие и креативные, они могут создавать рабочие места и приносить благосостояние обществу. В то же время они особенно уязвимы для коррупции, поскольку их ресурсы для защиты своих интересов ограничены. В Итоговом отчете ОЭСР/АКС за 2016 г. и тематическом исследовании по вопросам добропорядочности бизнеса, высказываются следующие рекомендации:

- Необходимо оказывать поддержку малым и средним предприятиям в целях предотвращения коррупции.
- Требуется оценить, насколько тяжело бремя и насколько сложны проблемы, связанные с обеспечением исполнения требований законодательства и соблюдения добропорядочности бизнеса, с которыми сталкиваются малые и средние предприятия. Это необходимо для того, чтобы определить адекватные меры по оказанию им помощи, например, в деле обучения персонала.

В ходе четвертого раунда мониторинга и при проведении семинара по вопросам добропорядочности бизнеса на МСП, который был организован ОЭСР/АКС и ЕБРР совместно с ПРООН в 2018 г. в Грузии, эксперты пытались определить меры по внедрению добропорядочности бизнеса в практику работы МСП. В готовящемся отчете ОЭСР по оценке развития малого и среднего бизнеса в Восточной Европе и в странах Закавказья также были проанализированы меры, которые могут помочь им предотвратить коррупцию.⁴⁴³

Вставка 29. Великобритания: Консультационная служба по вопросам добропорядочности бизнеса для малых и средних предприятий

Правительство Великобритании организовало работу Консультационной службы по вопросам корпоративной этики для МСП, желающих работать на развивающихся рынках, чтобы они знали о рисках взяточничества и коррупции, а также о том, как снизить эти риски.

Служба обеспечивает доступ к консультациям для компаний, в которых работает до 250 человек, и которые имеют оборот до 44 млн ф. ст. Услуги предоставляются Базельским институтом государственного управления за уменьшенную плату, при этом небольшие компании могут оплачивать 20% от общей стоимости услуг, а средние компании - 40%.

Малые и средние предприятия, соответствующие предъявляемым критериям, могут подать заявку на получение по сниженным ценам консультационных услуг по трем темам: соблюдение правил борьбы с коррупцией; предотвращение коррупции и взяточничества; коллективные действия по борьбе с коррупцией.

МСП также получают консультации, которые помогают более четко соблюдать Закон Великобритании о взяточничестве, им дается подробная информация о коррупционных рисках в конкретных странах или секторах экономики и оказывают помощь в разработке стратегии смягчения последствий коррупционных действий, а также рекомендации о том, как проводить оценку, насколько их партнеры по цепочке поставок принимают надлежащие меры по предотвращению коррупции..

Источник: www.great.gov.uk/advice/manage-legal-and-ethical-compliance/helping-companies-do-business-with-integrity; www.baselgovernance.org/compliance/sme-guidance-services.

На сегодняшний день в АКС не определили каких-либо мер по внедрению в странах региона добропорядочности бизнеса, которые были бы разработаны специально для МСП. В то же время общие меры, которые уже были реализованы, такие как упрощение правил ведения бизнеса и создание института омбудсменов по вопросам бизнеса, были особенно полезны для МСП. В частности, малые и средние предприятия – в числе основных клиентов бизнес-омбудсмена в Украине.⁴⁴⁴ Обучение по теме соблюдения норм корпоративной этики также часто привлекает МСП, у которых нет ресурсов для разработки собственных программ обучения персонала или для оплаты соответствующих разработок, предлагаемых на коммерческой основе. Например, в Узбекистане в 2018 г. был проведен тренинг по вопросам добропорядочности бизнеса для предприятий системы здравоохранения.⁴⁴⁵

Похоже, что повышение степени информированности и обучение персонала являются основными направлениями, по которым можно оказать помощь МСП в обеспечении добропорядочности бизнеса. Представленные ниже примеры из передового опыта работы в Великобритании показывают, как повышение степени информированности и обучение персонала могут быть конкретно ориентированы на МСП.

Стимулы для обеспечения добропорядочности бизнеса

Необходимость наличия стимулов для честного ведения бизнеса – вопрос спорный. Сотрудники правоохранительных органов стран ОЭСР придерживаются мнения, что нет никаких причин, по которым компаниям следует создавать какие-либо стимулы для простого соблюдения закона. Эта позиция действительно имеет основания в странах, где отсутствует системная коррупция в правительстве, а вымогательство взятки со стороны государственных должностных лиц встречается редко, а чаще всего компании активно предлагают и обещают взятки в обмен на различные преимущества для бизнеса.

В отличие от этого, компании, работающие во многих странах – участниках АКС, сталкиваются с совершенно иными условиями, когда правительства или олигархи вымогают взятки и регулярно используют другие формы коррупции. В этих условиях компании, которые решили вести честный бизнес, должны противостоять коррупции и использовать для этих целей дополнительные ресурсы, что, возможно, ухудшает их конкурентные позиции. Поэтому запрос компаний на особое отношение или их желание иметь стимулы для соблюдения закона могут иметь основания.

Действительно, рекомендации АКС, которые содержатся в кратком отчете за 2016 г. и в тематическом исследовании по вопросам добропорядочности бизнеса, основаны на сочетании «кнута и пряника» – наличие наказания за коррупционные действия компаний и введение стимулов, специально разработанных для компаний, которые придерживаются стандартов добропорядочности бизнеса и способствуют продвижению этих стандартов на рынке:

- Ввести корпоративную ответственность за коррупцию и обеспечить ее применение на практике, определив при этом, что наличие в компании эффективно действующих программ, направленных на соблюдение требований законодательства, может использоваться в качестве защиты от судебного преследования юридических лиц.
- Рассмотреть внесение в нормативно-правовые акты положений, которые требуют от компаний обеспечить, чтобы взятки не обещали, не предлагали и не давали от имени или в интересах компаний. Если юридическое лицо может доказать, что оно приняло меры для предотвращения коррупции, это следует рассматривать, как минимум, в качестве смягчающего фактора для этого юридического лица и для его руководства, если только само руководство не было лично причастно к преступлению. То же самое должно применяться, когда частные лица добровольно сообщают о причастности к коррупции (деятельное раскаяние).

- Правительства должны осуществлять руководство процессом внедрения в практику работы компаний стандартов корпоративного управления и добропорядочности бизнеса и разработать стимулы для добросовестного ведения бизнеса.
- Правительству следует рассмотреть возможности предоставления льгот для тех компаний, которые являются добропорядочными и надежными поставщиками товаров, работ и услуг для государственных нужд (например, возможно создавать «белые списки»).
- При закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд и при реализации других проектов, связанных с государственными субсидиями и льготами, необходимо ввести условия, стимулирующие участие в подобных проектах компаний, реализующих программы по предотвращению коррупции.

Отсрочка судебного преследования и другие внесудебные решения

Вставка 30. Отсрочка уголовного преследования и другие инструменты как стимулы для соблюдения компаниями требований законодательства

Соглашения об отсрочке уголовного преследования и другие формы «урегулирования» относятся к механизмам разрешения уголовных дел без полного судебного разбирательства на основе соглашения с физическим или юридическим лицом, с одной стороны, и прокуратурой или другими правоохранительными органами, с другой. Соглашения об урегулировании широко используются при расследовании дел о взяточничестве за рубежом, поскольку это дает возможность использовать эффективный и действенный механизм для завершения расследований чрезвычайно сложных преступлений, связанных с коррупцией, что выгодно как для правоохранительных органов, так и для компаний.

Положение об отсрочке уголовного преследования было введено Законом о коррупции за рубежом (ЗКР), в котором предусматривалось, что компания может избежать применения правоохранительных процедур или сумма наложенного на компанию штрафа может быть снижена, если она покажет, что она принимала меры по предотвращению коррупции на основании принятой ранее программы, направленной на соблюдение требований законодательства, добровольно призналась в совершении противоправных действий и демонстрирует всемерное сотрудничество с прокуратурой. 27 участников Конвенции ОЭСР о взяточничестве за рубежом использовали подобный вариант урегулирования в делах о взяточничестве за рубежом, и доля подобных способов урегулирования растет. В исследовании ОЭСР «Урегулирование дел о взяточничестве за рубежом с помощью решений об отсрочке судебного преследования» содержатся полезные рекомендации на этот счет (см. www.oecd.org/corruption/Resolving-Foreign-Bribery-Cases-with-Non-Trial-Resolutions.htm).

Упомянутый вариант урегулирования дает компаниям возможность избежать очень длительных расследований, проведение которых требует значительных затрат ресурсов и портят имидж компаний. Подобная процедура позволяют уменьшить сумму штрафа и избежать судебных процедур, которые могут стать препятствием для участия компаний в закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд. Эти льготы стали важным стимулом для совершенствования в компаниях процедуры внутреннего контроля и соблюдения требований законодательства и заставляют компании самостоятельно сообщать о случаях коррупции в правоохранительные органы.

Одним из конкретных стимулов, которые действуют в странах ОЭСР и в последние несколько лет приобретают все большую популярность, является использование соглашений об отсрочке судебного преследования (ОСП) и других внесудебных решений в ходе расследования фактов

коррупции компаний, в которых приняты эффективные программы по соблюдению требований законодательства. Хотя ОСП появились как инструмент, используемый сотрудниками правоохранительных органов для решения сложных дел, которые не могут быть завершены без сотрудничества со стороны компаний, они вызвали рост числа случаев саморазоблачения со стороны компаний и активное внедрение в практику работы компаний программ по соблюдению требований законодательства. Поэтому их можно рассматривать как мощный стимул для добросовестного ведения бизнеса и соблюдения требований законодательства.

В странах – участниках АКС не приняты ОСП и другие формы урегулирования дел. На самом деле, ответственность юридических лиц за коррупцию во многих странах все еще является относительно новым инструментом, и ее применение пока не нашло широкого распространения, чтобы это могло дать компаниям мощный сигнал об угрозе судебного преследования. Однако по мере совершенствования практики корпоративной ответственности за факты коррупции странам следует также рассмотреть возможность введения системы внесудебного урегулирования дел. В то же время в ряде стран АКС есть положения, исключающие корпоративную ответственность или менее суровые наказания, если компания вводит или обязуется ввести системные меры, обеспечивающие соблюдение требований законодательства (см. Главу о криминализации коррупции в этом докладе).

«Зеленые коридоры», ускоренный порядок урегулирования, «белые списки» и иные упрощенные процедуры

В дискуссиях о возможных стимулах для компаний, добросовестно ведущих бизнес, часто вносят предложения о создании «зеленых коридоров», «ускоренного порядка урегулирования» или «белых списков», которые могут быть использованы в различных сферах, например, при проведении таможенных или налоговых проверок, при закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд и т. д. Хотя в странах региона обсуждение всевозможных стимулов пользуется популярностью среди компаний, четвертый раунд мониторинга и семинары по добросовестному ведению бизнеса, которые прошли в течение отчетного периода, не выявили реально существующей практики, которая продемонстрировала бы использование стимулов в любой из рассматриваемых стран. Например, в Кыргызстане, в целях стимулирования внедрения программ, обеспечивающих соблюдение требований законодательства, правительство рассматривало возможность создания «зеленых коридоров» на таможне, при регистрации компаний, в налоговой службе и при закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд. Тем не менее, эта инициатива не вышла за рамки составления общих планов.⁴⁴⁶

Одним из возможных объяснений этого может быть то, что внедрение программ, обеспечивающих соблюдение требований законодательства, еще не нашло распространения среди компаний, и они не могут требовать каких-либо упрощенных процедур от правительств. Даже когда компании действительно разрабатывают процедуры внутреннего контроля за соблюдением законодательства, государственным органам сложно оценить, насколько это реально действует на практике, и отличить подлинные антикоррупционные меры от простой разработки документов.

Однако некоторые примеры создания стимулов в других сферах показывают, что в странах АКС этот подход может быть эффективным. Например, Антимонопольный комитет Украины ввел программу смягчения наказания и освобождения от ответственности, в соответствии с которой компания может быть освобождена от ответственности за нарушение законодательства о конкуренции при определенных условиях, например, когда компания самостоятельно сообщает о своей причастности к тайному сговору и сотрудничает с Комитетом при проведении расследования.⁴⁴⁷

Интересный, но противоречивый пример стимулирования компаний к соблюдению требований законодательства дает нам Китай, когда речь идет о распространении принятой там системы

социального кредитования (ССК) на предприятия. В рамках этой системы, которая, как ожидается, будет полностью внедрена к концу 2020 г., действующая на предприятии ССК использует системы мониторинга и обработки больших массивов информации в режиме реального времени, что облегчает немедленное обнаружение соответствия того или иного действия требованиям законодательства и повышает или уменьшает оценку компании. Высокая оценка может означать сниженные ставки налогообложения, лучшие условия кредитования, более легкий доступ к рынку и более широкие возможности участия компании в закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд. Низкие баллы ведут к противоположному результату и могут даже повлечь за собой занесение компании в «черный список».⁴⁴⁸ Остается много вопросов относительно работы этой системы, таких как бремя, которое возложено на компании, особенно на малые и средние предприятия, в связи со сбором данных, дополнительные риски, которые могут возникнуть у компаний при проведении проверок со стороны государственных органов. Тем не менее, это является уникальным примером попытки правительства построить объективную систему оценки выполнения компаниями требований законодательства и создать стимулы для повышения эффективности их работы.

Стимулы, применяемые в компаниях

В проведенном в 2016 г. тематическом исследовании по вопросам добропорядочности бизнеса была выдвинута гипотеза о том, что многонациональные корпорации и другие крупные компании, работающие в странах АКС, могли бы быть заинтересованы в поддержке развития, а возможно, и в наращивании потенциала своих деловых партнеров, добросовестно соблюдающих правила ведения бизнеса, через свои цепочки поставок. При этом они выбирают только те компании, которые соблюдают требования законодательства, в т. ч. соответствуют требованиям своих поставщиков и других партнеров. Однако при проведении четвертого раунда мониторинга ситуации по странам или семинаров с участием экспертов по вопросам добропорядочности бизнеса таких примеров не было выявлено.

Другая гипотеза заключается в том, что банки и другие финансовые институты могут играть важную роль в обеспечении добропорядочности бизнеса путем включения соответствующих условий в соглашения о предоставлении кредитов и других финансовых продуктов. Примеров такой практики также не было выявлено. Однако случаи подобных кредитов и займов на льготных условиях можно увидеть в других секторах экономики, когда речь идет, например, об устойчивом и экологически чистом бизнесе.⁴⁴⁹

Сертификация и маркировка

Сертификация принятых в компании программ, направленных на более четкое исполнения требований законодательства, таких как «Система управления борьбой со взяточничеством» (ISO 37001, принята в 2016 г.), обеспечивает использование инструмента для независимого контроля качества этих программ. В то же время даже такая сертификация не может гарантировать, что эта программа реально действует и с ее помощью можно предотвращать, выявлять или наказывать коррупцию, и что сама она может использоваться в качестве защиты в случае действий правоохранительных органов. Но это может убедить владельцев или менеджеров компании в том, что они примут все возможные меры для предотвращения коррупционного риска и помогут компании взаимодействовать с правоохранительными органами.

Пока нет информации о количестве компаний в странах – участниках АКС, которые были сертифицированы по ISO 37001, но их число пока и не может быть большим, так как не так много аудиторов, которые были бы уполномочены проводить сертификацию программ, направленных против взяточничества. Кроме того, о чем уже говорилось выше, стимулы для реализации подобных программ все еще слабы.

В то же время интерес к сертификации программ растет, и появляются национальные инициативы по сертификации. Помимо инициативы маркировки «Чистая волна», организованной «Форумом инвесторов» в Литве,⁴⁵⁰ в Украине появилась новая инициатива – Украинская сеть по обеспечению добросовестного ведения бизнеса и соблюдения требований законодательства (УСДБ), которая занимается сертификацией корпоративных программ.⁴⁵¹ Основанная в 2016 г., УСДБ разработала программу сертификации, которая стала одним из основных направлений ее деятельности. Сертификационная программа УСДБ основана на стандарте ISO 37001, но она проще и адаптирована к потребностям отечественных компаний в Украине. Хотя ни одна из компаний еще не прошла сертификацию в УСДБ, персонал некоторых компаний уже прошел предварительное обучение для подготовки к фактической сертификации. Более подробную информацию о УСДБ см. ниже.

Бизнес-ассоциации, коллективные действия по обеспечению добросовестного ведения бизнеса

Усилия частного сектора по продвижению стандартов добропорядочности бизнеса являются важной инициативой, которая подталкивает правительства и компании к добросовестным и прозрачным сделкам. В Итоговом отчете за 2016 г. содержатся следующие рекомендации:

- Усилить роль бизнес-ассоциаций в обеспечении добропорядочности бизнеса, в таких процессах как анализ коррупционных рисков, распространение передового опыта в отношении добропорядочности бизнеса, поддержка мероприятий, направленных на повышения степени информированности и на обучения персонала, а также на формирование эффективных механизмов отчетности.
- Содействовать коллективным действиям.

В тематическом исследовании по вопросам добропорядочности бизнеса сформулированы дополнительные рекомендации для бизнес-ассоциаций:

- Изучать коррупционные риски и представлять результаты всем заинтересованным сторонам и пропагандировать улучшения в этой сфере;
- Повышать осведомленность общественности по проблемам коррупции и помогать компаниям посредством обучения персонала и выработки рекомендаций по надлежащему корпоративному управлению и реализации политики добропорядочности бизнеса;
- Помогать компаниям бороться с нарушениями их законных прав и интересов со стороны государственных органов и изучать возможности для расширения использования механизмов доведения до сведения высоких инстанций информации для решения проблемы коррупции со стороны спроса;
- Вместе с компаниями изучить успешные примеры коллективных действий, таких как сертификация бизнеса или известные инициативы и соглашения о добросовестном ведении бизнеса.

В течение отчетного периода бизнес-ассоциации во многих странах активно занимались продвижением добропорядочности бизнеса. Многие торговые палаты, включая отделения торговых палат Международной торговой палаты, Американской торговой палаты и национальные торговые палаты, деловые ассоциации инвесторов, служащих и промышленников, ассоциации адвокатов приняли активное участие в деятельности по обеспечению добросовестного ведения бизнеса. Организации гражданского общества, такие как «Transparency International», также участвуют в продвижении принципов добросовестности при ведении бизнеса. Эти ассоциации и НПО изучают коррупционные риски, повышают осведомленность о корпоративной этике и выполнении требований законодательства, ставят проблемы борьбы с коррупцией в политическую повестку дня правительств и представляют интересы частного сектора при проведении различных реформ

законодательства. Доноры, оказывающие двустороннюю помощь, международные организации, включая ЕБРР, ПРООН, ОБСЕ, Региональная инициатива по борьбе с коррупцией (RAI) и бизнес-ассоциации из других стран ОЭСР, таких как «Деловая ассоциация по борьбе с взяточничеством» («TRACЕ»), «Центр международного частного предпринимательства» («СІРЕ») и «Сообщество за соблюдение норм корпоративной этики» («ТЕІD»), оказывают поддержку этим инициативам.

В странах – участниках АКС действуют несколько международных отраслевых инициатив. «Инициатива прозрачности деятельности в добывающих отраслях» (ИПДО) устанавливает глобальный стандарт для открытого и подотчетного управления в нефтегазовом секторе и в горнодобывающей промышленности. Эта инициатива требует раскрытия информации по всей цепочке создания стоимости в добывающих отраслях, начиная от добычи минеральных ресурсов до того момента, когда доходы поступают в бюджет правительства и приносят пользу обществу.⁴⁵² В настоящее время в ИПДО входит 7 стран АКС (Албания, Армения, Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан и Украина). Морская антикоррупционная сеть недавно распространила свою деятельность на несколько стран – участников АКС, имеющих порты в Средиземном и Черном морях.⁴⁵³ В Украине действует «Инициатива прозрачности инфраструктуры».⁴⁵⁴

Вставка 31. Украинская сеть по обеспечению добропорядочности бизнеса и комплаенс

В 2017 г. в Украине была предпринята одна коллективная инициатива, направленная против коррупции – была создана «Украинская сеть по обеспечению добропорядочности бизнеса и комплаенс» (UNIC). UNIC – это инициатива частного сектора, объединяющая по состоянию на август 2019 г. 56 частных компаний, которые обязуются работать без коррупции и содействовать развитию добросовестного бизнеса в стране. Ассоциированным членом УСДБ стало также одно государственное предприятие.

Члены UNIC уплачивают членские взносы, за счет которых финансируют различные виды деятельности. ОЭСР и ЕБРР, а также Нидерланды оказали финансовую помощь в создании Сети. UNIC имеет Секретариат, Исполнительный комитет и Комитет по этике.

Члены UNIC приняли методику внешней оценки, основанную на стандарте ISO 3700, и готовятся пройти эту процедуру. Кроме того, в прошлом году UNIC провела различные рекламные мероприятия, включая неделю добропорядочности бизнеса и встречи добросовестного бизнеса в регионах. UNIC также намерена создать Академию предпринимательства, в основе которого лежит комплаенс. В этой Академии будут обучать представителей украинских компаний, особенно малых и средних предприятий стран региона тому, как разрабатывать собственные планы добропорядочности бизнеса, адаптированные к украинским реалиям.

UNIC – это выдающаяся инициатива, которая показывает, что в Украине растет число компаний, которые рассматривают добросовестное предпринимательство в качестве своего стратегического выбора развития. Это – единственная долгосрочная стратегия развития бизнеса для крупных международных компаний, деятельность которых должна соответствовать положениям, зафиксированным в Законе о противодействии коррупции на территории иностранных государств (США), аналогичному закону в Великобритании, во Франции (SAPIN. II) и др., а также для украинских малых и средних предприятий, которые хотят выйти на европейские рынки и сотрудничать с глобальными деловыми партнерами. Эффективная поддержка, предоставляемая бизнес – омбудсменом Украины компаниям, которые решили бороться с коррупцией, имела решающее значение для того, чтобы убедить компании присоединиться к UNIC, поскольку стало возможным вести бизнес без коррупции, наряду с растущим общественным спросом на добросовестную предпринимательскую деятельность и усилением органов по борьбе с коррупцией в Украине.

В некоторых странах были предприняты попытки реализовать коллективные инициативы, направленные на соблюдение компаниями правил добропорядочности бизнеса, например, в **Кыргызстане**, однако они не увенчались успехом, поскольку не было среди компаний достаточной заинтересованности, а комплайенс не является реальным вариантом для предпринимательской деятельности.

Вставка 32. «Пакты о добропорядочности в ЕС»

Пилотный проект Европейской комиссии «Пакты добропорядочности - механизм гражданского контроля для защиты фондов ЕС» поддерживает использование пактов о добропорядочности для надзора за публичными тендерами для 17 проектов, пилотируемых в 11 государствах-членах ЕС (Болгария, Чехия, Венгрия, Греция, Италия, Литва, Латвия, Польша, Португалия, Румыния и Словения). Пакты о добропорядочности - это контракты между заказчиками и компаниями, участвующими в открытых тендерах, которые требуют от всех сторон воздерживаться от коррупционных действий и назначать независимого наблюдателя для контроля за соблюдением стандартов высокой честности. В рамках проекта Европейской комиссии независимые организации гражданского общества были назначены на роль наблюдателя в целях обеспечения легитимности и подотчетности. Трансперенси Интернешнл координировала пилотный проект.

Проект стоимостью 7,2 млн. евро покрывает финансируемые ЕС проекты стоимостью 920 млн. евро в таких секторах, как транспорт, построение институций, культура, мониторинг, окружающая среда, энергетика, образование, исследования и разработки, интегрированные территориальные инвестиции, административный потенциал и здравоохранение. Основные мероприятия проекта включают: подготовку кадров и наращивание потенциала организаций гражданского общества на страновом уровне; разработку и дальнейшее подписание пактов о добропорядочности организациями гражданского общества и соответствующими государственными органами; обучение соответствующих заинтересованных сторон борьбе с коррупцией и прозрачности в контексте Пактов о добропорядочности; независимый мониторинг Пактов о добропорядочности организациями гражданского общества; обеспечение доступа граждан государств-членов ЕС к информации о процессе реализации Пактов о добропорядочности и периодический обмен опытом и передовой практикой с широкой общественностью.

Пилотный проект Европейской комиссии пактов добропорядочности получил широкое признание как успешный пример сближения администрации ЕС с общественностью и был удостоен награды Европейского омбудсмана за хорошее управление 2019 года в категории «Превосходство в открытом управлении». Пакты о добропорядочности также были одобрены G20 в Компендиуме передовой практики G20 по продвижению добропорядочности и прозрачности в развитии инфраструктуры в 2019 году.

В рамках этого и других проектов пакты о о добропорядочности использовались в качестве эффективного инструмента мониторинга соблюдения антикоррупционных норм при заключении государственных контрактов в следующих странах Восточной Европы: Болгарии, Чешской Республике, Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Словении и Румынии. Учитывая их широкое применение, странам АКС рекомендуется рассмотреть возможность использования инструментария пактов о добропорядочности для контроля за соблюдением антикоррупционных норм при осуществлении государственных закупок в регионе.

Источник: исследование секретариата ОЭСР/АКС при участии Мирны Аджами, Базельский институт управления; https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/, www.oecd.org/g20/summits/osaka/G20-Compendium-of-Good-Practices-in-Infrastructure-Development.pdf.

Роль компаний

Все рекомендации по добропорядочности бизнеса для правительств и бизнес-ассоциаций имеют конечную цель – дать возможность отдельным компаниям вести свой бизнес без коррупции. В тематическом исследовании по вопросам добропорядочности бизнеса содержится несколько рекомендаций, адресованных непосредственно компаниям:

- Оценить риски для добропорядочности бизнеса, разработать и внедрить меры по минимизации рисков, имея в виду, что показатели добропорядочности бизнеса должны соответствовать размерам компании, характеристике сектора или секторов экономики и страны, в которой компания осуществляет свою деятельность;
- Не следует подходить к соблюдению требований законодательства только формально, необходимо проявлять инициативу в своем стремлении соблюдать законы;
- Необходимо уделять должное внимание учету местных условий и особенностей деловой среды. Нужно рассмотреть возможность включения в кодекс корпоративной этики правил о конфликте интересов и получении подарков, о соблюдении требований законодательства и о других аспектах отношений с партнерами, определить принципы организации закупок для нужд компании, рассмотреть наличие в компании каналов информирования о нарушениях и т. д.
- Целесообразно придерживаться принципа прозрачности деятельности и раскрывать, среди прочего, информацию о том, как реализуется политика добросовестного ведения бизнеса (по крайней мере, нужно давать общее описание усилий по соблюдению требований законодательства) при благотворительных взносах и пожертвованиях в пользу политических партий.

Хотя существует множество примеров и неподтвержденных свидетельств того, что все больше и больше компаний в странах – участниках АКС добросовестно соблюдают требования законодательства, нет достоверных данных о том, насколько эта тенденция получила распространение. Ни правительства, ни бизнес – ассоциации не собирают и не анализируют такие данные. Число компаний из стран АКС, которые участвовали в Глобальном договоре ООН, за период с 2016 г. по 2019 г. не изменилось. Поэтому было бы полезно, чтобы правительства стран АКС работали совместно с бизнес – ассоциациями и другими государственными органами и предприняли усилия для разработки надежных источников информации о реализации программы соблюдения компаниями требований законодательства, чтобы понять препятствия и возможности, которые могут быть использованы для дальнейшего продвижения этих усилий.

Выводы и рекомендации

В целом, условия для добросовестного ведения предпринимательской деятельности в странах – участниках АКС, особенно в странах СПД, остаются неблагоприятными из-за того, что пока еще не завершился переход к рыночной экономике, что выражается в недостаточно развитой экономической свободе, слабой защите прав собственности и честной и открытой конкуренции.

Хотя во всех этих странах в рамках политики борьбы с коррупцией все больше внимания уделяется обеспечению добропорядочности бизнеса, отдельные меры по обеспечению добропорядочности бизнеса не могут быть эффективными без улучшения базовых условий, в которых компании осуществляют свою деятельность. Чтобы быть успешными, эти меры должны быть частью общей политики по борьбе с монополизацией экономической и политической сферы олигархами и иными лицами, преследующими собственные корыстные интересы. Поэтому важно поставить именно эту цель на первое место в политической повестке дня и обеспечить, чтобы органы по борьбе с

коррупцией работали в тесном сотрудничестве с другими государственными учреждениями для координации разработки и реализации политики добросовестного ведения бизнеса.

Страны – участники АКС добились существенного прогресса в сокращении масштабов административной коррупции за счет упрощения различных процедур при регистрации бизнеса, сокращения числа проверок, разрешений и лицензий, в результате использования электронных инструментов для уменьшения влияния «человеческого фактора», обеспечения большей прозрачности государственных органов за счет публикации различных государственных реестров, например, в отношении бенефициарных собственников компаний. Эти меры были направлены на улучшение общей деловой среды, но также были наиболее эффективными в устранении возможностей для вымогательства взяток должностными лицами. Однако многое еще предстоит сделать для устранения административной коррупции, особенно в таких областях, как налогообложение, таможенные процедуры, закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд и порядок землепользования. Кроме того, многие потенциальные инструменты для обеспечения добросовестного ведения бизнеса в рассматриваемых странах вообще еще не использовались. Среди них – усиление роли аудита в выявлении фактов коррупционных действий и информировании о коррупции, совершенствование правил защиты осведомителей в частном секторе, совершенствование каналов поступления информации для компаний и принятие нормативных актов о лоббировании интересов.

Основной тенденцией в странах – участниках АКС за последние несколько лет стало создание института бизнес-омбудсмана. Некоторые из этих учреждений создаются как независимые структуры, другие являются частью правительственных органов. Пример Совета бизнес-омбудсмана Украины демонстрирует преимущества независимого органа в обеспечении эффективной защиты компаний посредством индивидуальной помощи и предложений по решению системных проблем.

В течение отчетного периода больше внимания в странах АКС уделялось соблюдению норм добропорядочности бизнеса на государственных предприятиях. В некоторых странах отдельно были приняты меры по борьбе с коррупцией именно для государственных предприятий, однако этот опыт показывает, что эти меры могут быть эффективными только в том случае, если они станут частью общей реформы собственности и системы управления государственными предприятиями, частью внутренних систем управления и контроля.

В качестве важной задачи признано содействие добросовестному ведению бизнеса. Хотя для малых и средних предприятий также важны и общие меры по улучшению деловой среды, в регионе не было разработано никаких конкретных мер для удовлетворения потребностей именно этих компаний. Образование и обучение персонала, вероятно, являются, пожалуй, наиболее важными мерами, которые могут быть нацелены непосредственно на малые и средние предприятия.

В странах, где правительственные чиновники коррумпированы и занимаются вымогательством взяток, создание системы, которая стимулирует компании к соблюдению требований законодательства может быть оправданным, и компании должны вкладывать дополнительные усилия и ресурсы в противодействие коррупции, а не просто соблюдать закон. Стимулы могут строиться на сочетании «кнута и пряника», т. е. на сочетании эффективной корпоративной ответственности за коррупцию с возможностью использования программы противодействия коррупции в качестве защиты от ответственности. В качестве стимулов могут применяться также различные системы типа «зеленого коридора» и «ускоренной процедуры». Тем не менее, на сегодняшний день правительства стран – участников АКС не разработали такие стимулы и не применяли их. Работа, направленная на более полное соблюдение требований законодательства развивается, в основном, за счет создания рыночных стимулов, таких как проведение проверок своих деловых партнеров со стороны крупных международных компаний и разработка требований

для компаний из стран АКС, которые хотят работать на глобальных рынках, а также инициативы по сертификации и маркировке.

Бизнес-ассоциации во всех странах – участниках АКС признали, что имеет место растущий спрос на соблюдение требований законодательства, и более активно занимаются продвижением добропорядочности бизнеса. Они оценивают коррупционные риски, проводят тренинги по соблюдению законодательства для компаний и выносят вопросы добропорядочности бизнеса на рассмотрение правительств. Тем не менее, коллективные действия компаний, когда они публично обязуются не давать взятки и содействовать соблюдению норм добропорядочности бизнеса и законодательства, пока не нашли распространения в рассматриваемых странах. Такие коллективные действия требуют сочетания таких условий, как сильный общественный спрос на честное ведение бизнеса, усиление мер противодействия коррупции в государственном секторе и эффективная защита компаний от административных злоупотреблений и, в конечном итоге, появление лидеров бизнеса, которые воспринимают соблюдение законов как долгосрочную стратегию развития предпринимательской деятельности. Украинская сеть по обеспечению добропорядочности бизнеса и комплаенс является одним из таких коллективных действий, которые возникли в странах АКС за последние несколько лет.

В странах – участниках АКС есть много отдельных примеров, когда компании разрабатывают и внедряют программы, направленные на обеспечение соблюдения требований законодательства (комплаенс). Обычно крупные международные компании имеют такие программы, как того требует их головная организация. Все больше и больше отечественных компаний также внедряют аналогичные программы, особенно если они работают с международными финансовыми институтами, крупными транснациональными компаниями или выходят на зарубежные рынки. Тем не менее, нет достоверной информации для оценки этой тенденции. Правительства в сотрудничестве с бизнес – ассоциациями могут рассмотреть возможность изучения этих тенденций с целью разработки эффективной политики добропорядочности бизнеса.

Таблица 27. Обобщенные результаты по вопросам добропорядочности бизнеса в странах – участниках СПД

| | Раздел по добропорядочности бизнеса в национальных стратегии по борьбе с коррупцией | Раскрытие бенефициарных собственников | Механизмы защиты компаний от административных злоупотреблений | Требования по борьбе с коррупцией для государственных предприятий |
|-------------|---|--|---|---|
| Армения | Нет | Нет | Нет | Нет |
| Азербайджан | Нет | Нет (за исключением добывающих отраслей промышленности) | Нет | Нет |
| Грузия | Да | Нет | Бизнес – омбудсмен | Нет |
| Казахстан | Да | Нет | Бизнес – омбудсмен | Нет |
| Кыргызстан | Да | Нет | Бизнес – омбудсмен | Да |
| Монголия | Нет | Нет (за исключением добывающих отраслей промышленности) | Нет | ? |
| Таджикистан | Нет | Нет | Нет | Нет |
| Украина | Да | Да | Бизнес – омбудсмен | Да |
| Узбекистан | Да | Нет | Бизнес – омбудсмен | Нет |

Источник: мониторинговые отчеты СПД; исследование секретариата ОЭСР/АКС.

Основываясь на положительных результатах, которые были достигнуты странами в продвижении принципов добропорядочности бизнеса, и отмечая имеющиеся недостатки, предлагаются следующие рекомендации для учета их в будущей работе:

- A. Разработать и реализовать сильную национальную политику по обеспечению добропорядочности бизнеса; обеспечить, чтобы добропорядочность бизнеса занимала важное место в политической повестке дня как часть политики, направленной на освобождение процесса принятия экономических и политических решений от контроля олигархов и монополий.
- B. Установить цели политики добропорядочности бизнеса на основе надежных данных, таких как регулярные и сопоставимые опросы и исследования; обеспечить, чтобы координация политики в области добропорядочности бизнеса была возложена на соответствующие государственные органы, и чтобы представители бизнес сообщества участвовали как в разработке, так и в мониторинге этой политики.
- C. Обеспечить, чтобы политика добропорядочности бизнеса проводилась с учетом развития системы регулирования корпоративного управления; принять меры к тому, чтобы ответственность советов директоров, директоров и аудиторов за предотвращение коррупционных рисков была четко включена в правила компании; чтобы правила прозрачности и раскрытия информации распространялись на сферу добропорядочности бизнеса, в частности, на такие сферы как конфликт интересов и бенефициарная собственность.
- D. Усовершенствовать каналы получения информации, чтобы компании не чувствовали опасности, когда они сообщают о фактах коррупции, и были уверены, что их информация приведет к беспристрастному и профессиональному расследованию и защите их законных прав;
- E. Изучить потенциал для создания или дальнейшего укрепления института бизнес-омбудсмена или аналогичных учреждений путем обеспечения их независимости и наделения необходимыми ресурсами.
- F. Поднять вопрос о коррупции в государственных предприятиях как части политической повестки дня, подчеркнув при этом роль государства как активного и информированного владельца предприятий. В рамках общей реформы механизмов собственности и управления государственными предприятиями разработать и внедрить требования о борьбе с коррупцией как неотъемлемой части внутренних систем управления и контроля на государственных предприятиях.
- G. Разработать программы повышения информированности и обучения персонала малых и средних предприятий, чтобы помочь им бороться с коррупционными рисками.
- H. Содействовать активному участию бизнес-ассоциаций в работе по обеспечению добропорядочности бизнеса, поддерживать коллективные действия компаний против коррупции.
- I. Рассмотреть вопрос о разработке стимулов для обеспечения добропорядочности бизнеса, в том числе урегулирования в рамках корпоративной ответственности и различных «зеленых коридоров» и «ускоренного порядка» для административных процедур в отношении компаний, имеющих эффективно действующие программы, обеспечивающие исполнение требований законодательства.

Глава 4. Применение уголовной ответственности за коррупцию

В данной главе анализируется состояние дел в области криминализации коррупции в Восточной Европе и Центральной Азии, в том числе в отношении подкупа и иных коррупционных правонарушений, ответственности юридических лиц, определения публичного должностного лица, санкций и конфискации, сроков давности, международного сотрудничества и взаимной правовой помощи. В главе анализируются процессуальные нормы расследования и привлечения к ответственности за коррупцию, главным образом с точки зрения практического аспекта их реализации. Также в главе оценивается доступность для правоохранительных органов различных видов информации в ходе расследования и конфискации доходов, полученных от коррупционных преступлений.

В главе описываются общие тенденции правоприменительной практики, в том числе в областях, где чаще всего совершаются выявляемые коррупционные правонарушения, виды правонарушений, применение санкций, доступность для общественности официальной правоохранительной статистики по коррупции. Также в главе анализируются институциональные основы правоприменения по отношению к коррупционным правонарушениям в Восточной Европе и Средней Азии, включая модели специализации, институциональной и оперативной независимости специализированных правоохранительных органов, их мандаты и разделение материальной юрисдикции, получаемые ресурсы, полномочия и необходимые инструменты для выполнения ими своих задач. В главе также рассматриваются вопросы подотчетности и прозрачности данных ведомств и оценки их деятельности. Отдельно рассматривается складывающаяся практика создания органов, занимающихся возвращением преступных активов и их управлением, а также специализированных антикоррупционных судов.

Уголовное законодательство против коррупции

Как показал четвертый раунд мониторинга в соответствии со Стамбульским планом действий, был достигнут дальнейший прогресс в соблюдении международных стандартов в области криминализации коррупции. Тем не менее, несмотря на все предшествующие усилия, ряду стран не удалось привести свое уголовное законодательство полностью в соответствие со сложившимися соответствующими международными стандартами.

Криминализация коррупции

Противодействие коррупции требует надлежащих мер. Как показывают международные стандарты, такого рода меры должны включать в себя правоприменительную деятельность посредством уголовных санкций. Только уголовные санкции обеспечивают необходимый уровень сдерживания и наказания за такое серьезное преступление, как коррупция. Уголовное законодательство и процессуальные нормы служат самыми эффективными средствами для выявления, расследования коррупции и привлечения к ответственности за нее.

В связи с этим, системы, борющиеся с коррупцией административными санкциями, признаются несовершенными. Даже при условии дополнения мерами уголовного законодательства административные санкции за коррупцию не могут считаться надлежащим реагированием. Они могут частично совпадать с мерами уголовного воздействия. Административные санкции также дают неверный сигнал о том, что некоторые коррупционные правонарушения можно ставить в один ряд с несерьезными нарушениями административных норм.

В мониторинговых докладах четвертого раунда Стамбульского плана действий системы, в которых административные и уголовные санкции за подкуп и иные коррупционные правонарушения существуют параллельно, неоднократно подвергались критике. Из стран СПД только **Казахстан, Таджикистан и Узбекистан** сохраняют административную ответственность за такие основные виды коррупционных правонарушений, как подкуп, вместе с подчас конкурирующими положениями уголовного законодательства.

В **Украине** поначалу были подобные положения, но они постепенно были отменены в соответствии с рекомендациями СПД и ГРЕКО. Последние спорные положения были упразднены в 2014 году, когда законом были отменены административные санкции за получение публичным должностным лицом неправомерных подарков (что можно было бы также квалифицировать как получение взятки).

Хотя соответствующие положения (либо общего характера, охватывающие все административные правонарушения, либо связанные с конкретными коррупционными административными правонарушениями) нередко гласят, что административная ответственность применяется только тогда, когда не применяется уголовная, это трудно считать удовлетворительным разделением этих двух видов нарушений. Такого рода подход сам по себе может способствовать коррупции, так как дает органам преследования или судам право усмотрения в квалификации правонарушения.

В некоторых странах (например, в **Узбекистане**) уголовное право применяется в том случае, когда лицо уже подвергалось наказанию в виде административной санкции за то же правонарушение (например, подкуп сотрудника частной коммерческой или иной негосударственной организации). В отчете по **Узбекистану** отмечалось, в частности, что требование наличия предшествующей административной санкции может также препятствовать взаимной правовой помощи, так как будет затруднять сравнение узбекского законодательства с законами иных юрисдикций, в которых нет аналогичного требования и предусматривается прямая криминализация подкупа сотрудников частного сектора.

В других случаях (например, в Казахстане) оба типа правонарушений разделяются путем подхода в виде установления порогового значения, т.е. правонарушение становится уголовно наказуемым, когда связано с получением выгоды выше установленного предела. Заявленная цель заключается в том, чтобы не карать уголовной санкцией за незначительные проступки. Однако такой подход не соответствует международному стандарту, который требует криминализации подкупа независимо от ценности выгоды. Более того, все страны региона пользуются концепцией правонарушения *de minimis*, которая позволяет органам власти прекращать преследование за проступки, имеющие все формальные признаки состава преступления, но считающиеся незначительными.

Вставка 33. Административная ответственность за подкуп в Казахстане

Казахстан в 2014 году пересмотрел свой Кодекс административных правонарушений, но сохранил в нем административные правонарушения, которые конкурируют с уголовным составом подкупа. Глава 34 Кодекса озаглавлена «Административные коррупционные правонарушения» и включает в себя ряд правонарушений, которые следовало бы криминализировать. Например, предоставление физическим или юридическим лицом лицу, уполномоченному исполнять государственные функции (или получение последним) незаконных материальных выгод, подарков, т.д., если такое действие не содержит в себе признаков уголовного деяния. Это же повторяется в Уголовном кодексе (также пересмотренном в 2014 году), где явным образом исключается получение в первый раз подарка государственным должностным лицом, если не было предварительного соглашения или если такой подарок был предоставлен за предшествующее законное действие (бездействие) и стоит менее 12 евро (в 2019 году).

В мониторинговой отчете СПД признаки «отсутствие предварительного соглашения», «законное действие (бездействие)», а также стоимость подарка были расценены как неоднозначные, могущие быть истолкованными неверно по ряду причин, включая коррупционные. В отчете также отмечалось, что допущение недорогих подарков в обмен на официальные действия способствует культуре коррупции в государственном секторе, подрывая тем самым понимание того, что при оказании государственных услуг благодарности в форме подарка требовать или ожидать не следует.

Источник: Кодекс административных правонарушений Казахстана, 2014, с поправками; ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана.

Иным способом решения этого вопроса является реформирование уголовного и административного права и введение понятия менее тяжких уголовных правонарушений (проступков), которое охватывало бы некоторые незначительные уголовные правонарушения и серьезные административные правонарушения (которые нередко и так по сути носят уголовный характер). Однако странам надлежит действовать осторожно и не квалифицировать как менее тяжкое преступление коррупционные правонарушения, которые больше подходят под категорию преступлений. См. вставку ниже по Кыргызстану.

Ряд стран СПД ввели категорию «коррупционных преступлений», в отношении которых действуют особые общие правила относительно наказания, освобождения от ответственности, срока давности, т.д. В 2014 году **Украиной** был установлен перечень «коррупционных преступлений», в который были включены следующие правонарушения: присвоение или растрата имущества путем злоупотребления служебным положением; хищение оружия с помощью своего служебного положения; присвоение различных видов наркотических средств с помощью своего служебного положения; присвоение документов с помощью своего служебного положения; хищение оружия военнослужащими, а также основной состав преступлений подкупа или злоупотребления

служебным положением и расхищение бюджетных средств. Не все из этих преступлений составляют «коррупцию» в строгом смысле и могут быть даже не связаны с коррупцией.

Вставка 34. Мелкие коррупционные правонарушения в Кыргызстане

В 2017 году Кыргызской Республикой был принят новый Кодекс о проступках, который вступил в силу в 2019 г. Этим кодексом установлена уголовная ответственность за незначительные преступления, т.е. преступления, которые наносят менее тяжкий ущерб лицу, обществу или государству по сравнению с собственно преступлениями. В отчете по четвертому раунду мониторинга Кыргызской Республики в рамках СПД приветствовалось разделение уголовных правонарушений на два вида и отнесение некоторых правонарушений, которые ранее толковались как административные, к уголовной сфере. Однако эксперты не согласились с классификацией в качестве менее тяжких ряда такого рода коррупционных преступлений, а именно:

- подкуп спортсмена, спортивного арбитра, тренера, руководителя команды или иного участника или организатора профессионального спортивного мероприятия, или же организатора или члена жюри коммерческого соревновательного показа, с тем, чтобы повлиять на исход такого соревнования или состязания;
- злоупотребление полномочиями в коммерческой или иной организации, в том числе должностным лицом, или государственном или муниципальном предприятии, или предприятии с государственным или муниципальным участием;
- подкуп сторон в уголовном процессе.

Максимальное наказание за такого рода нетяжкие правонарушения установлено в виде штрафа класса II (300-600 расчетных показателей, т.е. 30 000 – 60 000 сом, или примерно 350-700 евро). Срок давности по таким правонарушениям составляет два года. Лицо, совершившее нетяжкий проступок, освобождается от ответственности по просьбе потерпевшей стороны и при условии, что данное лицо возместило ущерб или устранило нанесенный вред и достигло примирения с потерпевшим. В отчете отмечено, что эти и иные положения нового Кодекса о проступках Кыргызской Республики делают ответственность за такого рода правонарушения неэффективной.

Источник: Кодекс о проступках Кыргызской Республики; ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана.

Такие «коррупционные преступления» исключены из ряда положений Уголовного кодекса Украины, которые предусматривают освобождение от уголовной ответственности или наказания, в частности: положения о деятельном раскаянии; примирении с потерпевшей стороной; передаче лица на поруки; изменении ситуации; возможности применения менее сурового наказания, нежели предусмотренное законодательством, если лицо признается не опасным для общества; освобождении от отбытия наказания в виде probation; условном освобождении от отбытия наказания; замене неотбытой части наказания на более мягкую санкцию; освобождении от отбытия наказания в связи с амнистией, т.д.

В Уголовном кодексе **Казахстана** 2015 года пересмотрен перечень «коррупционных преступлений», действовавший с 2003 г. В новый перечень включены: присвоение или расхищение чужой собственности, переданной государственному должностному лицу; мошенничество, совершенное государственным должностным лицом; притворное предпринимательство государственного должностного лица; выставление поддельного счета государственным должностным лицом; создание и управление финансовой пирамидой в случае совершения государственным должностным лицом; легализация преступных доходов государственным должностным лицом; контрабанда в случае совершения государственным должностным;

рейдерский захват юридического лица в случае совершения государственным должностным лицом; организация незаконного азартного бизнеса государственным должностным лицом; злоупотребление служебными полномочиями; превышение полномочий для получения выгоды; незаконное участие в коммерческой деятельности; воспрепятствование предпринимательской деятельности; получение и дача взятки; посредничество во взяточничестве; должностной подлог; должностное бездействие; злоупотребление должностными обязанностями и их превышение военнослужащим. В Уголовном кодексе 2015 г. также введен запрет на применение в отношении коррупционных преступлений положений, касающихся: условного освобождения; освобождения от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшей стороной; освобождения от уголовной ответственности в связи с взятием на поруки, а также освобождения от ответственности в связи истечением срока давности.

В Отчете о мониторинге в соответствии с СПД критиковалось отсутствие в Казахстане единообразных критериев определения преступлений, связанных с коррупцией. В отличие от предшествовавшего Уголовного кодекса, в новом кодексе не содержится условие «получения правонарушителями материальных выгод и преимуществ» для определения преступления как «коррупционного». Кроме того, в новом Уголовном кодексе (как и в предшествовавшем) к коррупционным не относятся правонарушения, совершенные в негосударственном секторе (например, в Главе 9 «Уголовные правонарушения против интересов службы в коммерческих и иных организациях», включая коммерческий подкуп). Не считается коррупцией и правонарушение «Получение незаконного вознаграждения», которое на самом деле охватывает подкуп сотрудников, не являющихся должностными лицами (т.е. не исполняющими руководящих, административных или финансовых функций)⁴⁵⁵.

Вставка 35. Криминализация коррупции в Кыргызской Республике

Кыргызстан – единственная страна СПД, предусматривающая отдельное правонарушение под названием «коррупция»; оно существует наряду с «традиционными» преступлениями взяточничества. В Уголовном кодексе Кыргызской Республики 2019 г. это преступление было сохранено (статья 319). Коррупция определяется как «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». Она карается суровыми санкциями – лишением свободы на срок 10 – 12,5 лет за основной состав правонарушения и 12,5 – 15 лет при отягчающих обстоятельствах.

В отчете по четвертому раунду мониторинга СПД были повторены выводы предшествующих отчетов о том, что данное правонарушение пересекается с другими коррупционными преступлениями (например, дачей и получением взятки, признаками совершения преступлений организованной группой) и противоречит правовому принципу правовой определенности. «Несмотря на удобство, которое так широко определяемое правонарушение может создавать для правоохранительных органов, оно при сохранении его в законодательстве и применении на практике нарушает основополагающие принципы справедливого судебного разбирательства. Если в других составах коррупционных правонарушений существуют лазейки, их необходимо ликвидировать, но не компенсировать это таким «всеобъемлющим» составом правонарушения». Данное правонарушение использовалось на практике, и судами было рассмотрено 3 таких дела в 2015 г., 2 дела в 2016 г. и 4 дела в 2017 г.

Источник: ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана.

В Отчете о четвертом раунде мониторинга **Армении** критиковался тот факт, что в 2017 г. приказом Генерального прокурора были классифицированы как коррупционные 70 преступлений (это рост по сравнению с 31 правонарушением в первоначальном перечне, утвержденном в 2008 г.). Этот перечень использовался для специализации прокуроров. Группа по мониторингу посчитала, что данный перечень для дальнейшей специализации правоохранительных органов и статистики уголовных дел необходимо сузить⁴⁵⁶.

В 2018 году **Узбекистан** также ввел понятие «коррупционных преступлений». Хотя термин используется только для статистических целей и был установлен совместным приказом правоохранительных органов и Генеральной прокуратурой. Перечень правонарушений широкий и включает не только основные составы коррупционных правонарушений, но и любое преступление, совершенное путем злоупотребления должностными или служебными полномочиями. В отчете по четвертому раунду мониторинга отмечается, что только некоторые из внесенных в этот перечень правонарушений можно считать коррупцией⁴⁵⁷.

Преступления взяточничества и их составы

Активное и пассивное взяточничество криминализировано во всех странах АКС. Однако, как и прежде, в соответствующих правонарушениях отсутствуют некоторые обязательные признаки, требуемые в соответствии с международными стандартами. Формулировки правонарушений подчас обладают и иными недостатками, которые затрудняют их действенное применение на практике. Во время четвертого раунда мониторинга ряд стран АКС проводили серьезные реформы своего уголовного законодательства. Так, например, новый уголовный кодекс был принят в Кыргызской Республике и Казахстане; Узбекистан планирует доработать окончательный вариант проекта нового кодекса в 2019 г. В других странах были внесены отдельные поправки. Многие из упомянутых изменений приблизили законодательство стран АКС к международным стандартам. Армения, Азербайджан, Грузия и Украина добились полного соответствия и в этой области дальнейших рекомендаций не получили.

Предложение, обещание или дача / получение, просьба

В соответствии с Конвенцией ОЭСР по борьбе со подкупом, Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенцией ООН по борьбе с коррупцией составом правонарушения дачи взятки должны охватываться преднамеренное предложение, обещание⁴⁵⁸ или предоставление неправомерного преимущества, прямо или опосредованно, публичному должностному лицу. Каждый признак следует криминализировать в качестве оконченного и самостоятельного состава активного подкупа. Это повторяется в требовании криминализировать в качестве оконченного и самостоятельного правонарушения просьбу неправомерного преимущества и принятие предложения/обещания такого преимущества, а также получение неправомерного преимущества как такового. Просьба не является тем же самым, что и вымогательство, т.е. ситуации, в которых взяточник принуждает другое лицо к даче взятки под угрозой неблагоприятных последствий.

Данные требования объясняются необходимостью четко осудить такие деяния и устранить все возможные правовые лазейки. Самостоятельный характер таких правонарушений означает, что, например, просьба неправомерного преимущества, предложение или обещание неправомерного преимущества не требуют, чтобы противная сторона ответила положительно на такую просьбу, предложение или обещание или даже знала о них.

«Обещание» происходит тогда, когда взяткодатель обязуется предоставить неправомерное преимущество позднее (например, после того, как должностное лицо выполнит действие, о котором просит взяткодатель), независимо от того, предъявлял ли взяткополучатель требование или нет. «Предложение» может включать в себя ситуации, когда взяткодатель демонстрирует готовность

предоставить неправомерное преимущество. «Дача» происходит, когда взятодатель на самом деле передает неправомерное преимущество. «Просьба» происходит, когда должностное лицо дает понять другому лицу, явным или косвенным образом, что оно, это лицо, должно уплатить взятку, чтобы должностное лицо совершило действие или воздержалось от него. «Принятие предложения или обещания взятки» происходит тогда, когда должностное лицо в ответ на такое предложение или обещание указывает на свою готовность принять будущую взятку. «Получение» означает фактическое принятие неправомерного преимущества должностным лицом или кем-то иным⁴⁵⁹.

Состав обещания или предложения взятки не должен требовать принятия такого предложения или обещания взятополучателем. В противном случае, преступление предложения или обещания не будет собственно оконченным преступлением, так как будет требовать ответного действия со стороны возможного получателя. Это также нарушало бы общее в уголовном праве понимание взяточничества, которое не должно требовать взаимного согласия обеих сторон: действия лица, инициирующего взяточничество в любой форме, должно быть достаточно, и оно должно вести к ответственности. Например, в своем отчете по оценке **Латвии** ГРЕКО рекомендовала убрать из инкриминирования активного взяточничества слова «если предложение принято», и эта рекомендация была выполнена путем принятия позднее поправок⁴⁶⁰.

Аналогичным образом, правонарушение дачи взятки следует считать оконченным, когда взятодатель фактически предпринимает шаги по передаче неправомерного преимущества, и не требует доказательства факта принятия взятки должностным лицом или третьей стороной от его имени⁴⁶¹.

В отчете ОЭСР/РГВ разъясняется разница между «предложением» и «обещанием» следующим образом: предложение имеет место тогда, когда взятодатель по своей собственной инициативе выражает готовность заплатить государственному должностному лицу. Обещание шире и включает в себя явное обязательство взятодателя заплатить в ответ на побуждение со стороны государственного должностного⁴⁶². «Обещание» также охватывает ситуации, в которых взятодатель берет на себя обязательство или соглашается с должностным лицом предоставить неправомерное преимущество позднее, например, после того, как государственное должностное лицо выполнит действие, о котором просит взятодатель. «Предложение» может включать ситуации, в которых взятодатель демонстрирует свою готовность предоставить неправомерное преимущество в любой момент⁴⁶³. В **Литве**, помимо «обещания/предложения/принятия», также явным образом включены ситуации, в которых взятодатель «согласился дать» взятку в ответ на требование или когда взятополучатель «обещает принять» взятку⁴⁶⁴.

Во всех странах СПД криминализированы дача и получение взятки в государственном секторе. В 2011 г. **Азербайджан** и в 2012 г. **Армения** криминализировали просьбу и принятие предложения/обещания взятки; в 2013-2014 гг. **Украиной** криминализированы обещание неправомерного преимущества и принятие предложения/обещания, а также просьба о предоставлении неправомерного преимущества во всех составах взяточничества (в государственном и в частном секторе). **Монголия** в своем новом Уголовном кодексе, принятом в 2017 году, также криминализировала предложение и обещание взятки, а также принятие (но не требование) взятки. См. ниже общую таблицу по всем странам СПД.

В новом Уголовном кодексе **Кыргызской Республики** (принят в 2019 г.) введена ответственность за предложение или обещание взятки и за согласие принять взятку в виде самостоятельных оконченных преступлений. Однако состав пассивного взяточничества охватывает собой только принятие предложения взятки. Также Новым кодексом определение взяточничества как преступления распространяется только на взяточничество в государственном секторе⁴⁶⁵.

Украина является единственной страной СПД, включившей в Уголовном кодексе определение понятий «предложения» и «обещания»: *предложение* означает выражение лицу, являющемуся

сотрудником предприятия, учреждения или организации, или лицу, оказывающему государственные услуги, или должностному лицу [государственному должностному лицу], намерения предоставить неправомерную выгоду, а *обещание* означает выражение такого рода намерения с указанием времени, места и способа предоставления неправомерной выгоды (примечание к статье 354 УК).

Таблица 28. Криминализация признаков составов преступления «взятничество» в странах СПД

| | Предложение | Обещание | Просьба | Принятие предложения или обещания |
|-------------|-------------|----------|---------|-----------------------------------|
| Армения | ● | ● | ● | ● |
| Азербайджан | ● | ● | ● | ● |
| Грузия | ● | ● | ● | ● |
| Казахстан | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Кыргызстан | ● | ● | ○ | ● (только предложение) |
| Монголия | ● | ● | ○ | ● |
| Таджикистан | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Украина | ● | ● | ● | ● |
| Узбекистан | ○ | ○ | ○ | ○ |

● Да ○ Нет

Источник: отчеты о мониторинге СПД, исследование секретариата ОЭСР/АКС.

В странах, в которых соответствующие положения отсутствуют, нередко делаются ссылки на неоконченные (незавершенные) преступления — покушение на преступление и приготовление к преступлению, — которые совместно с активным/пассивным взяточничеством должны охватывать предложение/обещание, их принятие, а также просьбу взятки. Однако такие подходы обычно отвергались в ходе мониторинга СПД. Это было подтверждено в ходе третьего раунда мониторинга СПД.

Мониторинг СПД исходит из того, что неоконченные составы преступления в случае взяточничества функционально не эквивалентны по следующим причинам:

Во-первых, ответственность за приготовление к взяточничеству может обычно инкриминироваться только за неоконченное преступление взяточничества определенной тяжести (например, в **Казахстане** и **Таджикистане** – только тяжкие и особо тяжкие преступления).

Во-вторых, покушение на взяточничество происходит тогда, когда преступление осталось незавершенным в силу причин вне контроля данного лица. Помимо этого, в некоторых уголовных кодексах также предусмотрено исключение ответственности в случае добровольного отказа от преступления, т.е. прекращения по собственной воле правонарушителя приготовления или покушения на совершение подкупа. Это означает, что, например, если лицо просит о взятке, но затем отказывается от своей просьбы до получения платы, оно освобождается от ответственности. Равным образом, лицо избежит уголовной ответственности, если оно отзовет свое предложение или обещание взятки до получения явного отказа от потенциального взяткополучателя.

В-третьих, неоконченные преступления нередко предусматривают более низкие санкции. В **Таджикистане**, например, срок или сумма санкции не может превышать половины (для приготовления) или трех четвертей (для покушения на совершение преступления) максимального срока или суммы самого сурового наказания, предусмотренного соответствующей статьей Особой части Уголовного кодекса за оконченное преступление. В **Узбекистане** санкция как за

приготовление, так и за покушение на совершение, составляет всего три четверти наказания, предусмотренного за преступление. В **Монголии** санкция не может превышать половины (за приготовление) или две трети (за покушение на совершение преступления) наиболее суровой санкции, предусмотренной за совершение преступления. Как отмечалось в одном из отчетов по второму раунду мониторинга СПД, такая «скидка» непропорциональна тяжести преступления в виде обещания или предложения взятки (так как касается преднамеренной попытки подкупа должностного лица, который не был доведен до конца по причинам, не зависящим от преступника)⁴⁶⁶. Рабочая группа ОЭСР по взяточничеству, отмечала в отношении аналогичных положений Уголовного кодекса **Российской Федерации**, что такого рода уголовные санкции могут не быть действенными, пропорциональными и сдерживающими⁴⁶⁷.

В-четвертых, ответственность за предложение или обещание взятки гораздо эффективней попытки охватить те же деяния через покушение на совершение. Достаточно доказать преднамеренное обещание или предложение взятки, нежели пытаться доказать намерение дать взятку, которое не реализовалось в силу обстоятельств, не зависящих от данного лица. То же касается и просьбы (или принятия предложения ли обещания) взятки.

Наконец, привлечение к ответственности за обещание или предложение взятки как за неоконченное преступление не охватывает всех практически возможных ситуаций. Например, одно только устное обещание или предложение, без исполнения минимальных действий, необходимых для того, чтобы это можно было квалифицировать как приготовление к подкупу или покушение на взяточничество, останется без наказания⁴⁶⁸.

Один из аргументов против криминализации предложения или обещания взятки (или просьбы о взятке) в качестве самостоятельного состава заключается в том, что простое предложение или обещание демонстрирует только намерение, которое лицо еще не исполнило. И такое намерение якобы не несет достаточной опасности, чтобы его преследовать в уголовном порядке⁴⁶⁹. Однако это явно противоречит международным стандартам, которыми обещание, предложение, требование и принятие взятки (а также принятие самого обещания или предложения) расценивается как действия, представляющие собой достаточную общественную опасность, чтобы их считать совершенными правонарушениями и карать соответствующим образом. Так, например, в отчете по третьему раунду оценки **Российской Федерации**, ГРЕКО отмечалось, что «предложение и обещание, просьба и принятие обещания или предложения, которые являются основными признаками состава преступления подкупа, предусмотренного конвенцией, следует явным образом криминализировать, чтобы однозначно стигматизировать такие действия, распространив на них те же нормы, что и в отношении дачи и получения взятки, и избежать возникновения лазеек в правовой системе»⁴⁷⁰.

Несколько иной подход предлагается в пояснительных материалах к КООНПК. Руководство для законодательных органов по выполнению КООНПК гласит, что в некоторых системах национального законодательства обещание и предложение может трактоваться согласно положениям, относящимся к покушению на взяточничество. Согласно этому мнению, самостоятельные составы для обещания и предложения взятки потребуются только там, где этого нет⁴⁷¹. В то же время в более поздней публикации УНП ООН отмечалось, что соответствующие деяния можно охватить положениями общей части национального уголовно-исполнительного уложения, в отношении, например, приготовления к совершению или покушения на совершение преступления, «притом что для этого потребуются дальнейшее изучение в отношении того, насколько такой подход может заменять собой полную криминализацию. Более того, не следует забывать также, что использование такого рода общих положений грозит опасностью применения существенно более мягких санкций и поднимает вопрос единообразия в применении наказания за сопоставимые проступки. Вот по этой причине самостоятельность вменения различных форм основного коррумпированного поведения в целом считается более предпочтительной практикой. При

этом, однако, в случае использования положения в отношении приготовления и покушения на совершение преступления следует четко прописать и отказаться от ограничений (например, «при условии возникновения общественной опасности вследствие этого деяния») или исключений (например, за «преступления меньшей тяжести»), которые ограничивают уголовную ответственность, предусмотренную конвенцией»⁴⁷².

Ни в одной из четырех стран СПД, криминализировавших эти правонарушения, в настоящее время нет активной правоприменительной практики по ним; страны продолжают полагаться на традиционные составы дачи и получения взятки, с неохотой привлекая к уголовной ответственности за простое обещание или предложение взятки. Так, в отчете по третьему раунду мониторинга **Азербайджана** отмечалось, что органами власти было сообщено о четырех делах, открытых в соответствии с данной квалификацией. При этом в ходе обсуждений со специалистами-практиками, состоявшимися в ходе визита в страну, отмечалось, что практика расследования взяточничества довольно традиционно ориентирована на доказывания дачи или получения взятки, а не ситуаций, в которых сделка – или договоренность – оказываются неоконченными. Обвинители и следователи также отмечали, что на практике трудно квалифицировать этапы данного правонарушения и что они сталкиваются с трудностями доказывания. Хотя от обвинителя не требуется доказывать существование «договоренности» между взяткодателем и взяткополучателем, оказывается, что на практике взяточничество считается доказанным только тогда, когда подкупленное государственное должностное лицо поймано во время получения взятки. Суды, судя по всему, ожидают именно такого рода уровень доказанности⁴⁷³.

В отчете по результатам мониторинга **Азербайджана** было рекомендовано разработать программы обучения и организовать курсы подготовки для следователей и обвинителей в отношении выявления, расследования и привлечения к ответственности за взяточничество в случаях, когда взятка была лишь обещана или предложена, а также в делах, основанных на получении нематериальных выгод в качестве объекта взятки. Азербайджаном были проведены всего несколько мероприятий соответствующего характера без практических результатов в виде численности дел по предложению/обещанию, и в отчете по четвертому раунду мониторинга эта рекомендация была повторена вновь⁴⁷⁴.

Прямо или опосредовано

В соответствии с международными документами дачу и получение взятки следует явными образом криминализировать в случаях совершения прямым или опосредованным образом, т.е. через посредников. Посредников часто используют в качестве канала доставки взятки или иным образом для организации деяния взяточничества. Поэтому то, что неправомерное преимущество было обещано, предложено или предоставлено (либо запрошено или принято) опосредованным образом, через посредника, не должно препятствовать привлечению к ответственности взяткодателя или взяткополучателя.

Когда слова «прямо или опосредовано» или аналогичные понятия не включены в состав преступления взяточничества, взяточничество через посредников можно предусмотреть положениями о сопричастности. В таких случаях не должно быть важно, действовал ли посредник добросовестно или недобросовестно (т.е. знал ли посредник о том, что выгода предназначена в качестве взятки, или не знал). Применение положений о сопричастности также не должно вести к исключению ответственности основных правонарушителей – взяткодателя и взяткополучателя. Поэтому во избежание каких-либо лазеек и для обеспечения единообразия применения, рекомендуется включать слова «прямо или опосредовано» в текст описания соответствующих составов.

Уголовными кодексами во всех странах СПД, кроме **Украины** и **Монголии** (в отношении пассивного взяточничества) явным образом предусмотрена ответственность за получение взятки,

совершенное непосредственно или опосредовано через посредника. В то же время отчет по мониторингу СПД в отношении Украины согласился с выводами ГРЕКО о том, что ситуации, касающиеся опосредованного совершения коррупционных правонарушений, криминализованы в Украине через общие нормы, касающиеся соучастия. В частности, в статье 27.2 Уголовного кодекса Украины предусматривается уголовное преступление, совершенное исполнителем преступления «прямо или через иных лиц, не несущих уголовной ответственности». Если посредник знал о подкупе, он считается соучастником в соответствии со статьей 27 Уголовного кодекса.⁴⁷⁵

Притом что этого не требуется международными стандартами, активное и пассивное взяточничество через посредников может быть дополнено специальным правонарушением в виде посредничества во взяточничестве. Оно существует в **Армении, Казахстане, Кыргызстане, Узбекистане**, а также в других странах АКС, например в **Беларуси, Хорватии, Эстонии, Латвии и России**. Однако в данном случае законодателям следует избегать создания пересечения с положениями о соучастии в подкупе, в частности, исключить возможность применения разных санкций⁴⁷⁶. При всей его полезности для привлечения к ответственности за деяния посредников данный подход не должен вести к смещению акцента в сторону от основных составов взяточничества.

Сторонние выгодополучатели

Другим необходимым признаком состава взяточничества является то, что не важно, кто является подразумеваемым получателем неправомерного преимущества (а именно, само должностное лицо или иное лицо или субъект), при условии что преимущество предоставляется в обмен на действие или бездействие должностного лица при выполнении должностных обязанностей. Цель данного требования заключается в том, чтобы охватить ситуации, в которых должностное лицо требует преимущество для родственника, политической партии, профсоюза, благотворительной организации, компании или даже третьего лица, перед которым у должностного лица долг, и т.п. Сторонним выгодополучателем может быть физическое или юридическое лицо, и не должно иметь значения, было ли у третьей стороны – выгодополучателя преступное намерение и участвовали ли оно в коррупционном правонарушении.

Положениями уголовного кодекса о взяточничестве в **Армении, Азербайджане, Грузии и Украине** явным образом предусмотрена ответственность других лиц за взяточничество; в Уголовном кодексе **Казахстана** этот элемент включен только в состав пассивного взяточничества. Что касается прочих стран СПД, то в **Монголии** уголовным кодексом отдельно не рассматриваются сторонние выгодополучатели. Уголовный кодекс **Кыргызстана** (в том числе и новый кодекс, принятый в 2019 г.) упоминает сторонних выгодополучателей только в отношении активного подкупа.

Сторонние выгодополучатели в этих странах иногда отчасти охвачены посредством пояснительных толкований в постановлениях Верховного суда⁴⁷⁷. В этих постановлениях устанавливается, что взятка может быть предназначена лицам, близким должностному лицу (например, родственникам, друзьям и т.п.), а не собственно самому должностному лицу. Однако такое пояснение не полностью исполняет международные рекомендации, которыми установлено, что сторонние выгодополучатели могут быть лицами, физическими или юридическими, близкими должностному лицу или иным образом⁴⁷⁸. В аналогичной резолюции Верховного суда **Узбекистана** предусмотрено иное пояснение и говорится, что взяточничество должно включать ситуации, в которых взятка получена «иными лицами» с ведома должностного лица или по указанию данного должностного лица.

Наконец, в уголовных кодексах ряда стран СПД (**Кыргызстана, Таджикистана и Украины**) говорится, что взятка может быть получена должностным лицом в обмен на действие или

бездействие в пользу взяткодателя или лиц, его представляющих. Однако, такое понимание сторонних выгодополучателей отлично от того, что требуется международными стандартами, и относится скорее к взяточничеству через посредников.

Неправомерное преимущество

Одним из признаков состава взяточничества, которые предусмотрены международными стандартами и которые страны СПД с трудом осваивают в своем законодательстве, является концепция «неправомерного преимущества»⁴⁷⁹. Их законодательство нередко не отражает всей широты толкования понятия «преимущества», которое включает выгоду нематериального характера (например, выгоду, которая не является физическим объектом или им не представлена и имеет ценность, которую невозможно точно изменить), и/или неимущественного характера (не состоящую из денег или не связанную с деньгами). Как отмечалось в Пояснительной записке к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, основные аспекты понятия «неправомерное преимущество» состоят в том, что правонарушитель (или любое иное лицо, например, родственник) оказывается в лучшем положении, чем до совершения преступления, а также что он не имеет права на эту выгоду⁴⁸⁰. Согласно иному пояснению, понятие «преимущество» должно применяться как можно более широко и охватывать собой все случаи, «которые ведут или могут вести к появлению чувства обязанности со стороны получателя по отношению к дающему»⁴⁸¹.

Среди примеров невещественных преимуществ: сексуальные отношения; любая форма привилегированного отношения, как то рассмотрение дела, ускоренное по сравнению с обычным; улучшенные карьерные перспективы, включая продвижение по службе или горизонтальный перевод на другую должность в организации; символические или почетные преимущества, например, звания или награды; положительное освещение в СМИ; стипендиальные программы; неоплачиваемые стажировки; прохождение отборочных процедур в школе или ином месте; т.д.

Практикой в ряде стран АСК понятие преимущества распространяется на любую выгоду при условии, что она может иметь рыночную стоимость, что, в принципе, включает некоторые нематериальные выгоды. Однако такой подход вряд ли может в полной мере соответствовать международным стандартам, поскольку для одних выгод не существует законного рынка (например, проституция), а другие сложно оценить с точки зрения рыночной стоимости (например, почетное звание)⁴⁸².

Определения в странах АСК существуют самые разные. В некоторых «преимущество» определяется широко. Так, в **Литве** под «взяткой» понимается «любое незаконное или неправомерное преимущество в виде любого имущества или иной личной выгоды (материальной или нематериальной, имеющей устанавливаемую рыночную стоимость или без такой стоимости)...». Из стран СПД **Армения** («денежные средства, имущество, имущественные права, ценные бумаги или иное преимущество»), **Азербайджан** («любая материальная или иная ценность, привилегии или преимущества»), **Грузия** («денежные средства, ценные бумаги, имущество, материальная выгода или иное неправомерное преимущество») и **Украина** (после внесения поправок в 2015 г.: «денежные средства или иное имущество, преимущества, привилегии, услуги, нематериальные активы, любые иные выгоды нематериального или неимущественного характера») охватывают материальные и нематериальные, имущественные и неимущественные выгоды. Другие страны СПД однако исключают нематериальные и неимущественные преимущества либо напрямую в уголовном кодексе, либо в пояснительных постановлениях Верховного суда.

Преимущество, рассматриваемое как предмет взятки, необходимо квалифицировать как «неправомерное». Для целей Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию «неправомерный» означает «нечто, на что получатель не имеет законного права принимать или получать». Таким образом «неправомерность» призвана исключать преимущества,

разрешенные по закону или в соответствии с административными нормами, а также недорогие подарки или социально-приемлемые подношения⁴⁸³. Это дает возможность странам разрешать принимать подарки малой стоимости, не превышающей установленной суммы, которые не даются в обмен на действие или бездействие должностного лица. Другими словами, если преимущество направлено на оказание влияния на государственное должностное лицо, его следует квалифицировать как «неправомерное», и оно должно вести к ответственности. Предел приемлемости подарков обычно устанавливается законами о государственной службе, законами о предупреждении коррупции или конфликтов интересов (см. разделы настоящего доклада о приемлемых подношениях – в главе о добропорядочности государственной службы).

Прочие элементы

В соответствии с международными документами преступления подкупа совершаются «с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей» (КООНПК)⁴⁸⁴. Намерение состоит в том, чтобы охватить не только ситуации, когда должностное лицо действует в рамках своей компетенции, но и ситуации, когда должностное лицо в обмен на взятку действует за рамками своих полномочий (обязанностей, функций). Такие действия или бездействие могут быть возможны в отношении функций (обязанностей) должностного лица, но не обязательно входят в формальный круг его полномочий. Поэтому законы, которыми подкуп ограничивается ситуациями, когда должностное лицо побуждается действовать (или воздержаться от действий) в пределах своих полномочий (компетенции), не считаются соответствующими международным стандартам⁴⁸⁵.

Из стран СПД **Азербайджан** и **Грузия** в своих уголовных кодексах используют формулировки, близкие к конвенциям. Другие страны придерживаются положениям, которые, при их буквальном толковании, сужают область действия составов преступления подкупа⁴⁸⁶.

Страны СПД – **Армения, Казахстан, Кыргызстан, Монголия** и **Таджикистан** – предусматривают для подкупа составы с отягчающими обстоятельствами в случаях, когда речь идет о незаконных действиях (бездействии) должностных лиц. Это отчасти решает возможные проблемы с более узким определением подкупа по сравнению с международными стандартами.

Также страны СПД обычно включают – либо непосредственно в уголовное законодательство, либо посредством толкования в судебных постановлениях – альтернативные элементы в признаки состава взяточничества, такие как «покровительство или попустительство», осуществляемые должностным лицом в обмен на взятку. Цель заключается в том, чтобы охватить ситуации, в которых должностное лицо получает взятку от подчиненного или иного лица, подконтрольного ему, оказывая поддержку или защиту интересов такого лица в течение длительного периода времени или в обмен на нереагирование на проступки или плохую работу взяткодателя. Хотя такая концепция не является строго обязательной в соответствии с международными документами, она допускает расширение состава взяточничества и, следовательно, должна приветствоваться.

Определение должностного лица

Национальное должностное лицо

Международные стандарты требуют, чтобы состав взяточничества охватывал собой широкий круг публичных должностных лиц. Определение национального должностного лица должно включать в себя любое лицо:

- занимающее законодательную, исполнительную или административную должность, включая глав государств, министров и их аппарат;
- являющееся членом национального государственного собрания;

- занимающее судебную должность, включая обвинителей и следственных судей;
- занимающее должность в органах местного самоуправления;
- выполняющее публичную функцию, в том числе в государственном ведомстве. К числу государственных ведомств можно отнести юридические лица, созданные в соответствии с публичным правом для выполнения конкретных задач в общественных интересах;
- выполняющее публичную функцию на государственном предприятии, будь то в качестве исполнительного руководителя, менеджера или сотрудника. В понятие государственного предприятия должны включаться любые предприятия, в которых государству принадлежит контрольная доля участия, а также те, на которые государство может, прямо или косвенно, оказывать доминирующее влияние. Также сюда должны включаться предприятия, выполняющие публичную функцию и не ведущие деятельность на обычной коммерческой основе (т.е. в целом как частное предприятие, без преференциальных субсидий или иных привилегий) на соответствующем рынке;
- осуществляющее иную деятельность в публичных интересах по поручению публичного органа власти, как-то выполнение задачи в связи с государственными закупками;
- оказывающее публичную услугу, как это определено в местном законодательстве и применяется в соответствующей области закона данной страны, например, национальные арбитры, присяжные, нотариусы, судебные эксперты;
- соответствующее определению «публичное должностное лицо» во внутреннем законодательстве страны, включая определение «должностного лица», «публичного должностного лица», «мэра», «министра» или «судьи». Также включаются сотрудники правоохранительных органов и военнослужащие⁴⁸⁷.

При определении, является ли то или иное лицо национальным публичным должностным лицом, не важно, назначено ли лицо или избрано; занимает постоянную или временную должность; получает вознаграждение или нет; относится к должностным лицам высокого или низкого уровня и занимает ведущую или вспомогательную должность.

Общей проблемой для стран СПД оказывается расплывчатое определение «должностных лиц», в отношении которых совершается подкуп, так как некоторые элементы определения могут делать отсылку на разные законы, например, законы о государственной службе, борьбе с коррупцией, различных государственных ведомств. Для правовой определенности предпочтительно иметь самостоятельное определение, которое будет включено в Уголовный кодекс.

Это было подтверждено в ходе четвертого раунда мониторинга **Монголии**. Уголовный кодекс Монголии не содержит определения «национального должностного лица». Монгольские власти пояснили, что понятие публичного должностного лица включает в себя лиц, на которых распространяется Закон о борьбе с коррупцией. Тем не менее эксперты группы мониторинга отметили, что цель Закона о борьбе с коррупцией не заниматься применением уголовных норм, а организовывать деятельность по предупреждению и усиливать выявление коррупции. Для того чтобы уголовная норма была ясна и предсказуема, Уголовный кодекс должен включать определение всех элементов преступления или по крайней мере явным образом делать отсылку к другому закону⁴⁸⁸.

Вставка 36. Определение национального должностного лица в новом уголовном кодексе Кыргызской Республики

Кыргызстан включил подробное определение понятия «должностное лицо» и его элементов в свой новый уголовный кодекс, принятый в 2019 году. «Должностные лица», согласно определению в приложении к этому кодексу, это «лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные, контрольно-ревизионные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Кыргызской Республики и иных воинских формированиях». Организационно-распорядительные функции заключаются в осуществлении полномочий по управлению лицами, подчиненными по службе. Административно-хозяйственные функции заключаются в осуществлении полномочий по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами. Контрольно-ревизионные функции заключаются в осуществлении полномочий по проведению проверок, ревизий физических или юридических лиц.

«Представитель власти» – лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости или ведомственной подчиненности, а равно лицо, участвующее в отправлении правосудия в качестве присяжного заседателя.

В отчете по мониторингу высказывалась критика того, что данное определение исключает тех сотрудников, которые исполняют вспомогательные или иные функции, не упомянутые в формулировке определения должностных лиц (например, специалисты, секретари, машинистки, водители, архивные работники, члены личного аппарата, помощники). Этот вопрос может быть отчасти решен составом правонарушения «Незаконное получение вознаграждения служащим» (Статья 238 нового УК). Однако для достижения правовой определенности в отчете было рекомендовано дать определение понятию «служащего», чтобы обеспечить включение всех категорий лиц, выполняющих работу (или оказывающих услуги) для государственной или негосударственной организации.

Источник: ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 164.

В ряде стран СПД (**Армения, Кыргызстан, Таджикистан, Украина**) определение «должностных лиц» ограничивается государственными работниками с руководящими, административными, организационными или финансовыми функциями, что исключает вспомогательных сотрудников (например, канцелярских работников, секретарей, машинисток, курьеров, водителей, архивных работников). Это не полностью соответствует международным стандартам. Как отмечалось в отчете по мониторингу СПД **Казахстана**, в определение публичных должностных лиц необходимо включить также присяжных заседателей, так как они выполняют важные публичные функции.

Некоторые страны СПД (например, **Азербайджан, Грузия, Казахстан**) распространяют определение должностного лица даже на кандидатов на занятие политической должности, например, президента, членов парламента и местных представительных органов. Эта хорошая практика, заслуживающая распространения.

Вставка 37. Определение публичного должностного лица в Украине

Реформа в 2011 году антикоррупционного законодательства в Украине привела к внесению поправок в определение должностного лица в том, что касается состава преступления подкупа. Новый рамочный закон по предупреждению коррупции и борьбе с ней содержит перечень лиц, несущих ответственность за коррупционные преступления, и включает широкий круг национальных и иностранных должностных лиц и государственных служащих. Национальные должностные лица и государственные служащие в целом определялись как «лица, уполномоченные исполнять функции государства или местного самоуправления». В то же время в Уголовном кодексе сохранилось самостоятельное определение должностных лиц (служащих), в котором, в частности упоминались (1) «лица, которые осуществляют функции представителей власти или местного самоуправления» и (2) лица, занимающие в государственных органах власти, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятиях, учреждениях и организациях должности, связанные с организационными, руководящими, административными или экономическими функциями. Согласно Постановлению Верховного суда Украины по судебной практике в делах о взяточничестве первая категория означала, в частности, «сотрудников публичных органов и их учреждений, которые имеют право устанавливать требования и принимать решения, обязательные для физических и юридических лиц независимо от их ведомственной принадлежности или подчиненности». Это определение должностных лиц, использованное в Уголовном кодексе Украины («служащие»), ограничивалось сотрудниками с организационными, руководящими, административными или экономическими функциями, что исключает вспомогательных работников.

Этот недостаток был исправлен поправками в УК в 2014 году. В поправках рассматривается активный и пассивный подкуп сотрудника предприятия, учреждения или организации, не являющегося служащим, или лица, работающего во благо предприятия, учреждения или организации. В соответствии с определением, которое приводится в примечании к статье 354, лицо, работающее во благо предприятия, учреждения или организации, означает лицо, выполняющее работу и имеющее трудовые отношения с данным предприятием, учреждением или организацией. Определение «лица, работающего во благо» создало противоречие в связи с упоминанием трудовых отношений, которые и так подразумеваются отсылкой на «сотрудника». Для исправления ситуации в 2015 году была принята еще одна поправка, которой предусматривалось, что лицо, работающее во благо предприятия, учреждения или организации, означает лицо, выполняющее работу или оказывающее услуги в соответствии с соглашением с данным предприятием, учреждением или организацией. Отчет третьего раунда мониторинга посчитал окончательные положения с поправками соответствующими международным стандартам.

Источник: отчеты по мониторингу СПД Украины; исследования секретариата ОЭСР/АКС.

Иностранное должностное лицо

Согласно международным стандартам коррупционные составы должны также включать в себя должностных лиц иностранных государств и должностных лиц публичных международных организаций. Определение иностранного должностного лица сопоставимо с определением национального должностного лица и содержит упоминание иностранного государства. Определение «иностранного должностного лица» приводится в КООНПК (статья 2): «иностранное публичное должностное лицо» означает любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную

функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия».

В соответствии с международными документами определение иностранного должностного лица должно включать в себя следующие группы:

- лица, занимающие законодательные, административные или судебские должности в иностранном государстве (назначаемые или избираемые, на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда и независимо от уровня должности такого лица)⁴⁸⁹;
- должностные лица и представители публичных международных организаций (включая тех, кто уполномочен этими организациями действовать от их имени)⁴⁹⁰, а также
- лица, осуществляющие публичные функции (например, в интересах государственного ведомства или предприятия)⁴⁹¹;
- члены парламентских ассамблей международных и наднациональных организаций⁴⁹²;
- занимающие судебский пост или должностные лица международного суда⁴⁹³;
- лица, оказывающие публичную услугу (например, нотариус, адвокат или аудитор)⁴⁹⁴;
- внутренние и иностранные арбитры⁴⁹⁵, а также
- присяжные заседатели в судебной системе другой страны⁴⁹⁶.

Важно, чтобы понятие «иностранное должностное лицо» имело самостоятельное значение в правовой системе страны-обвинителя, то есть установление, является ли лицо иностранным должностным лицом, не должно зависеть от внешнего правового источника (такого как доказывание закона страны иностранного должностного лица). Притом что в большинстве стран АКС используется самостоятельное определение, это не так в **Албании, Армении и Боснии и Герцеговине**. Например, по армянскому законодательству, «иностранное должностное лицо – лица, осуществляющие функции публичного должностного лица иностранного государства в соответствии с внутренним законодательством соответствующего государства, а также члены законодательного или иного представительного органа иностранного государства, исполняющие административные полномочия» (Статья 308 УК)⁴⁹⁷.

Международные стандарты допускают, чтобы подкуп иностранных должностных лиц рассматривался либо в отдельных составах, либо путем расширения определения лиц, на которых распространяется ответственность за взяточничество, путем включения иностранных публичных должностных лиц. Все страны СПД, уже предусмотревшие ответственность за подкуп иностранных должностных лиц, предпочли второй вариант и расширили определение должностного лица включением иностранных публичных должностных лиц.

В Уголовном кодексе **Узбекистана** иностранные должностные лица включены в общее определение должностных лиц, на которых распространяется ответственность за коррупционные преступления: «лицо, назначенное или выбранное, постоянно, временно или на основе особого разрешения, осуществляющее функции представителя органа или осуществляющее организационные, административные и экономические функции в государственных органах, органах самоуправления граждан, на предприятиях, в учреждениях, организациях независимо от форм собственности, и уполномоченное осуществлять юридически обязывающие действия, а также лицо, осуществляющее эти функции в международной организации или законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства». В отчете по четвертому раунду мониторинга было отмечено, что это определение не в полной мере соответствует международным стандартам⁴⁹⁸.

Определение в Уголовном кодексе Узбекистана гораздо уже, чем это предусмотрено в конвенциях, так как в нем отсутствует элемент «занимающее законодательную, исполнительную,

административную или судебскую должность в иностранном государстве», что ограничивает публичные функции «организационными, административными и экономическими». Определение должностных лиц публичной международной организации также не соответствует стандартам. В отчете по мониторингу Узбекистану было рекомендовано привести определение иностранного должностного лица и должностного лица международной организации в соответствие с международными стандартами и включить в Уголовный кодекс самостоятельные определения этих понятий, не смешивая их с определением национального должностного лица. Эти изменения должны также быть отражены в *corpus delicti* коррупционных дел, который следует распространить и на этих лиц⁴⁹⁹.

Прочие коррупционные правонарушения

Подкуп в частном секторе

КООНПК (статья 21) включает подкуп в частном секторе в число факультативных составов. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ст. 7-8) содержит аналогичные положения, но они являются обязательными для стран-участниц Конвенции, не воспользовавшихся правом оговорки при подписании или ратификации конвенции⁵⁰⁰. Поскольку механизм СПД формально не ограничивается никакими конвенциями и охватывает собой широкие международные антикоррупционные стандарты, в нем подкуп в частном секторе рассматривается как стандарт, который следует реализовать во всех странах СПД.

Криминализация подкупа с участием двух частных юридических лиц является реакцией на приватизацию публичных услуг и важных секторов экономики. Она устраняет вред, наносимый коррупцией экономическому развитию, деловым отношениям и обществу в целом.

Страны СПД, ранее входившие в СССР, где не признавалась частная собственность, уже криминализовали подкуп в частном секторе, так как составы преступления подкупа не проводили различия между должностными лицами публичных и частных юридических лиц. Однако положения о подкупе практически не применялись в отношении должностных лиц частных структур. Большинство стран СПД позднее ввели отдельный состав «подкуп в частном секторе» (иногда называемый «коммерческим подкупом»). Например, в 2015 г. **Узбекистан** внес поправку в свой Уголовный кодекс и ввел отдельно ответственность за коммерческий подкуп. Теперь только **Азербайджан** и **Монголия** продолжают охватывать подкуп в частном секторе через широкое определение должностного лица в общем составе преступления взяточничества. В отчете по четвертому раунду мониторинга Монголии был сделан вывод, что формулировка в Уголовном кодексе 2017 года была противоречивой и недостаточно ясно указывала на то, что положения о подкупе распространяются и на представителей частного сектора⁵⁰¹.

Криминализация подкупа в частном секторе через общие положения по взяточничеству, в которых не проводится различия между должностными лицами частного и публичного сектора, формально не противоречит международным стандартам. Однако это мешает ясности и осведомленности. Отдельная уголовная ответственность за подкуп в частном секторе все же лучше решает проблему коррупции в непубличном пространстве⁵⁰².

В этом отношении ГРЕКО в своих отчетах по третьему раунду оценки рекомендовала **Азербайджану** и **Боснии и Герцеговине** рассмотреть возможность включения отдельных положений по подкупу в частном секторе в свое уголовно-исполнительное уложение. В оценках ГРЕКО прозвучало мнение, что система безусловно выиграет от введения отдельных и понятных положений, призванных включить особо подкуп в частном секторе, в духе Статей 7 и 8 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию⁵⁰³. Однако ГРЕКО согласилась с решением органов власти Азербайджана не вводить отдельные составы преступлений, несмотря на рекомендацию (власти Азербайджана также привели статистику по количеству дел о привлечении

к уголовной ответственности за подкуп в частном секторе, доказав, что это положение действует)⁵⁰⁴.

Другой особенностью криминализации подкупа в частном секторе является то, что во всех странах СПД эта ответственность распространяется на любую непубличную структуру, коммерческую и не только (включая таким образом также благотворительные организации, гражданские объединения и иные организации). Даже когда преступление называется «коммерческим подкупом», оно часто выходит за рамки коммерческого сектора. Это больше, чем требуется конвенциями ООН и Совета Европы, в которых говорится о подкупе в частном секторе «в ходе осуществления экономической, финансовой или коммерческой деятельности» (КООНПК) или «в ходе осуществления коммерческой деятельности» (Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию⁵⁰⁵). Такой подход не является особенным только для стран СПД, так как и другие страны АКС его также используют, например: Албания, Хорватия, Латвия, Литва, Молдова, Румыния и Словакия.

Помимо этого, страны СПД в своих уголовных кодексах часто опускают еще один элемент, который содержится в соответствующих положениях международных договоров, а именно, что подкуп в частном секторе должен быть совершен в ходе нарушения своих обязанностей правонарушителем, работающим в частном юридическом лице. Поскольку оба эти подхода расширяют область применения уголовной ответственности за подкуп, они не противоречат международным стандартам.

Согласно международным стандартам, состав преступления подкупа в частном секторе должен включать и другие признаки, сходные с правонарушениями в публичном секторе: обещание, предложение или передачу взятки (активный подкуп); просьбу, получение и принятие обещания или предложения взятки (пассивный подкуп); нематериальное и неимущественное неправомерное преимущество; непосредственность или опосредованность, а также сторонних выгодополучателей.

Еще один дополнительный элемент заключается в том, что преступления в частном секторе касаются активного или пассивного подкупа «любого лица, которое руководит или работает в любом качестве на структуру частного сектора», что включает в себя сотрудников низшего звена и вспомогательных работников, а также таких людей, как консультанты и представители, работающие на частную структуру. Многие страны СПД не включают этот элемент, распространяя соответствующие положения на подкуп лиц или лицом, исполняющим управленческие, административные или иные аналогичные функции. В 2014 году **Украиной** был пересмотрен состав подкупа в частном секторе (статья 354 УК «Подкуп сотрудника предприятия, учреждения или организации»), куда были включены не только работники компании или иной организации, но и «лица, работающие в пользу предприятия, учреждения или организации» (означавшие лиц, выполняющих работу или оказывающие услугу в соответствии с соглашением с данным предприятием, учреждением или организацией).

Ниже представлена таблица, в которой отражено соответствие стран СПД необходимым элементам уголовной ответственности за подкуп в частном секторе.

Таблица 29. Элементы уголовной ответственности за подкуп в частном секторе

| Элементы подкупа в частном секторе | АРМ | АЗ | ГР | КАЗ | КРГ | МНГ | ТАД | УКР | УЗБ |
|---|-----|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Активный подкуп: обещание, предложение | ● | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ● | ○ |
| Пассивный подкуп: просьба, принятие предложения/обещания | ● | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ● | ○ |
| Неправомерное преимущество (нематериальное и неимущественное) | ● | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ● | ○ |
| Непосредственно или опосредовано | ● | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ● | ○ |
| Сторонние выгодополучатели | ● | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ● | ○ |
| «Любое лицо, руководящее или работающее в любом качестве на структуру частного сектора» | ● | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ● | ○ |
| ● Да ○ Нет | | | | | | | | | |

Источник: отчеты о мониторинге СПД, исследование секретариата ОЭСР/АКС.

Важно отметить, что страны могут осуществлять привлечение к ответственности за подкуп в частном секторе *ex officio* (т.е. без требования наличия жалобы, или согласия, пострадавшей стороны или иных ограничительных условий).

Например, в **Российской Федерации** по признакам «коммерческого подкупа», который нанес ущерб исключительно только интересам коммерческой организации, не являющейся государственным или муниципальным предприятием, уголовное дело может быть возбуждено только по просьбе или с согласия этой организации. В своем отчете по России ГРЕКО посчитала такой подход проблематичным, так как такое формальное требование может стать препятствием для уголовного преследования, что противоречит духу Конвенции Совета Европы. Также, как считает ГРЕКО в своем отчете, нет оснований для того, чтобы обуславливать преследование коррупции в частном секторе режимом, отличным от общего режима, применимого к прочим коррупционным преступлениям⁵⁰⁶.

Критике были подвергнуты аналогичные положения в **Австрии, Италии и Швейцарии**⁵⁰⁷. Вслед за замечаниями ГРЕКО в 2017 году Италия внесла поправки в свое законодательство и включила новые положения о подкупе в частном секторе. ГРЕКО, однако, выразила сожаление, что согласно новому положению возможность уголовного преследования существовала только в случае частной жалобы, кроме случаев нарушения правил конкуренции при приобретении товаров и услуг. ГРЕКО посчитала, что это не соответствует конвенции, но Италия во время ратификации Конвенции сделала в этом отношении оговорку. ГРЕКО призвала итальянские власти пересмотреть эту оговорку⁵⁰⁸. Италия отказалась от данного ограничения в 2018 г.⁵⁰⁹

Из стран СПД только **Кыргызстан** применяет подобное ограничение к уголовной ответственности за подкуп в частном секторе. В соответствии с Уголовным кодексом Кыргызстана 2019 года, если деяние, квалифицируемое по любой из статей Главы 34 «Преступления против интересов службы в коммерческих или иных организациях», нанесло ущерб интересам только коммерческой организации, которая не является ни государственным или муниципальным предприятием, ни хозяйствующим субъектом с государственным или муниципальным участием в уставном капитале, уголовное преследование инициируется только просьбой данной организацией или с ее согласия. Отчет СПД по четвертому раунду мониторинга посчитал это положение не соответствующим международным стандартам, которые считают коррупцию в частном секторе не менее опасным для общественных интересов, чем коррупция в публичных органах власти. В отчете подчеркивалось, что важно, чтобы правоохранительные органы имели возможность возбуждать уголовное дело по факту подкупа в частном секторе по своей инициативе (без жалобы потерпевшей стороны, согласия компании и без любых иных ограничивающих обстоятельств)⁵¹⁰.

Кроме того, в ряде стран СПД (например, в **Казахстане, Украине**) преследование за злоупотребление полномочиями в частном секторе ограничивается ситуациями, когда потерпевшая сторона обращается с соответствующим заявлением.

Несколько стран СПД (**Армения, Таджикистан, Украина**) ввели отдельный состав для **подкупа в спорте и/или на коммерческих состязаниях** (например, подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных мероприятий и коммерческих состязаний). Это хорошая практика, которая позволяет странам включать широкий круг лиц, которые могут быть не охвачены составом подкупа в публичном или частном секторе, например, спортсмены, судьи, тренеры, менеджеры спортивных команд, организаторы и члены жюри коммерческих состязаний (например, телевизионных конкурсов, конкурсов красоты) и т.д. В ноябре 2015 г. **Украиной** был введен новый состав преступления (ст. 369-3 УК) «Незаконное влияние на результаты официальных спортивных соревнований», которой карается оказание влияния в форме подкупа, принуждения или подстрекательства, сговор в отношении результатов официального спортивного соревнования «с целью получения неправомерного преимущества для себя или третьего лица» или получения неправомерного преимущества как такового в результате выше перечисленных действий⁵¹¹.

В **Кыргызстане** когда-то был аналогичный состав преступления, но после реформы уголовного права, проведенной в 2019 году, это правонарушение было отнесено к категории нетяжких уголовных правонарушений. В отчете о третьем раунде мониторинга СПД это было расценено как шаг назад в криминализации коррупции⁵¹².

В 2014 году Совет Европы принял Конвенцию о манипуляции спортивных соревнований, которая требовала от своих участников карать в уголовном порядке за «манипулирование спортивными соревнованиями в случаях, когда речь идет о принудительной, коррупционной или мошеннической практике»⁵¹³. Манипулирование спортивными соревнованиями означает намеренную договоренность, действие или бездействие, направленное на неправомерное изменение результата или хода спортивного соревнования для устранения всей или части непредсказуемости данного спортивного соревнования с целью получения неправомерного преимущества для себя или других. Из стран СПД новую конвенцию подписали **Армения, Азербайджан, Грузия**, а Украина стала первой из стран СПД, ратифицировавших конвенцию в 2017 году (остальные страны СПД не являются членами Совета Европы).

Украина ввела отдельную уголовную ответственность за активный и пассивный подкуп лиц, не являющихся публичными должностными лицами, но оказывающих публичные услуги, а именно, аудиторов, нотариусов, оценщиков, экспертов, конкурсных управляющих, арбитров в трудовых спорах, т.д.

Правоприменение в отношении подкупа в частном секторе в странах СПД идет весьма неровно. В большинстве стран дел возбуждается мало или их нет совсем. Только Украина и Казахстан демонстрируют значительное количество дел по подкупу в частном секторе. Ниже приводится имеющаяся статистика.

Страны СПД не уникальны тем, что у них низкий уровень привлечения к ответственности за подкуп в частном секторе. Так, например, исследование Европейской комиссии показало, что в странах ЕС в 2014-2016 гг. было очень немного обвинительных приговоров за коррупцию в частном секторе⁵¹⁴.

Своим исследованием ГРЕКО обобщила проблемы имплементации в отношении уголовной ответственности за подкуп в частном секторе, которые актуальны и для стран СПД. В частности, в странах, которые предоставили дела для изучения, следователи говорили о следующих проблемах:

- Тогда как коррупция в публичном секторе считается обществом неприемлемой, отношение к коррупции в частном секторе менее жесткое. Поэтому полиция получает меньше обращений, что затрудняет сбор доказательств.

- Сложности в расследовании коррупции в частном секторе носят в основном практический характер. Сообщения о коррупции в частном секторе относительно редки, и частные структуры обычно относятся к этой проблеме как к «внутреннему делу». Участники коррупционных схем чаще всего не заинтересованы в том, чтобы о них сообщать, так как они извлекают из них выгоду. Директивные органы в частных компаниях опасаются, что сообщение может отрицательно сказаться на их бизнесе. Сотрудники также стараются не направлять обращений из опасений увольнения или стигматизации.
- Дополнительную трудность представляет то, что для коррупционной деятельности нередко используются иностранные или офшорные компании. Так проще манипулировать с отчетностью и тянуть со следствием или заблокировать его, так как информацию необходимо собирать посредством взаимной правовой помощи в странах, которые не всегда идут на встречу⁵¹⁵.

Таблица 30. Статистика по применению уголовной ответственности за подкуп в частном секторе в ряде стран СПД

| | Количество начатых расследований | | | | Количество дел, направленных в суд | | | | Количество обвинительных приговоров (кол-во лиц) | | | |
|--|----------------------------------|------|------|------|------------------------------------|------|------|------|--|------|------|------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Армения (Ст. 200 УК – Коммерческий подкуп) | 9 | 6 | 5 | Н/д | 4 | 21 | 4 | Н/д | 3 | 1 | 1 | Н/д |
| Грузия (Ст. 221 УК – Коммерческий подкуп) | 7 | Н/д | Н/д | Н/д | 9 | 10 | 13 | 18 | 22 | Н/д | Н/д | Н/д |
| Казахстан (Ст. 253 УК 2014 – Коммерческий подкуп) | 7 | 4 | Н/д | Н/д | 0 | 3 | Н/д | Н/д | 1 | 5 | Н/д | Н/д |
| Кыргызстан (Ст. 224 УК 1997 – Коммерческий подкуп; Ст. 225 УК 1997 – Незаконное получение вознаграждения служащим) | 51 | 18 | 16 | Н/д | 27 | 9 | 11 | Н/д | 38 | 25 | 15 | Н/д |
| Украина | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | 66 | 34 | 35 | 27 | 45 | 15 | 16 | 10 |
| Узбекистан (Ст. 192-9 УК – Коммерческий подкуп; Ст. 192-10 УК – Подкуп служащего коммерческой или иной негосударственной организации) | Н/д | 2 | 12 | 2* | Н/д | 2 | 11 | 0 | Н/д | 2 | 2 | 1 |

Примечания: * - за 9 месяцев 2018 г. Колонка «Количество дел, направленных в суд» в случае Грузии отражает количество возбужденных уголовных дел. «Н/д» - нет данных. Источник: отчеты СПД о четвертом раунде мониторинга; исследования секретариата ОЭСР/АКС; комментарии стран.

Подкуп иностранных должностных лиц

Все страны СПД криминализировали активный и пассивный подкуп либо путем расширения определения должностного лица в общем положении о подкупе (например, **Узбекистан** в 2015 году), либо путем введения самостоятельного состава преступления подкуп иностранного должностного лица (например, **Монголия** в 2016 г.). Главными проблемами в отношении уголовной ответственности за подкуп иностранного должностного лица являются узкое

определение иностранного публичного должностного лица (см. выше) и неудовлетворительные результаты правоприменительной практики.

Всего несколько стран СПД сообщают о делах о подкупе иностранного должностного лица. Например, в отчете о мониторинге **Узбекистана** упоминается одно начатое дело о подкупе иностранного должностного лица. Узбекский гражданин во время своего пребывания в Российской Федерации был остановлен инспектором патрульной службы за нарушение правил вождения и попытался дать денег офицеру полиции во время составления протокола об административном правонарушении. Решением суда от апреля 2017 года лицо было признано виновным и приговорено к двум годам лишения свободы, а затем освобождено от наказания по амнистии.

Вставка 38. Потенциальные дела об иностранном подкупе в юрисдикции Украины

Дело 1. В 2013 году федеральное большое жюри в Чикаго, США, утвердило обвинения шести иностранным гражданам (включая украинского бизнесмена) в сговоре с целью занятия международным рэкетирством и легализации преступно нажитых доходов. В схеме был задействован подкуп в Индии должностных лиц, связанных с получением лицензий на добычу полезных ископаемых. Согласно обвинительному заключению, эта схема начал действовать в 2006 году, и по ней должностным лицам в штатах и на федеральном уровне было передано не менее 18,5 млн долларов США. Ожидаемые доходы от проекта превышали 500 млн долларов в год от продажи титановой продукции чикагской компании. Украинский гражданин Дмитрий Фирташ был арестован в Австрии в 2014 году. Позднее он был отпущен под залог, после того как согласился оставаться в Австрии до окончания процедуры экстрадиции. В 2019 году процедура экстрадиции еще не была окончена.

Согласно документам американского суда, Фирташ был руководителем конгломерата компаний, с помощью которого передавались и скрывались выплаты взяток. Утверждается, что он встречался с индийскими должностными лицами и давал разрешения на выплату взяток. Фирташ также, согласно обвинению, отдавал распоряжения другим о фальсификации документов с целью сокрытия истинной причины выплат. Правоохранительные органы США начали расследование и приступили к привлечению к ответственности в отношении Фирташа и пяти других лиц.

Дело 2. В 2013 году в Казахстане были арестованы два сотрудника «Укрспецэкспорта», украинской государственной компании по экспорту оружия, по подозрению в даче взятки в размере 200 000 долларов США высокопоставленному должностному лицу в казахском Министерстве обороны с целью получения контракта на ремонт воздушных судов. Позднее в этот же год они были осуждены в Казахстане и приговорены каждый к шести годам заключения. Должностное лицо Министерства обороны Казахстана также было осуждено и получило 11 лет тюрьмы. Оба украинские гражданина для отбытия своего наказания были позднее переведены в Украину.

Источник: ОЭСР/АКС (2016), Тематическое исследование. Подкуп иностранных должностных лиц и правоприменение в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 43-44; исследования секретариата ОЭСР/АКС.

Применение законов о подкупе иностранных лиц также невелико и в других странах АКС. Как отмечалось в исследовании ОЭСР/АКС, в некоторых случаях создается впечатление, что государственные органы власти не знают о случаях иностранного подкупа или реагируют на имеющиеся в публичном доступе сведения о подкупе иностранных лиц. Также представляется, что правоохранительные органы могут не делиться информацией с другими органами правоприменения как у себя в стране, так и за рубежом, что могло бы повысить эффективность расследований и привлечения к ответственности, а также к повышению осведомленности об этом правонарушении среди правоохранительных органов. В некоторых странах не ведется отдельная

статистика по подкупу иностранных должностных лиц в числе других коррупционных дел, что затрудняет понимание того, какие виды коррупции существуют в той или иной стране⁵¹⁶.

Как показало исследование АКС, неудовлетворительная статистика по правоприменению не всегда является результатом отсутствия возможных дел или обращений. Например, два случая, описываемые во вставке ниже, могли бы привести к началу расследования по факту подкупа иностранного должностного лица.

Отсутствие расследований подкупа иностранных должностных лиц может говорить о необходимости дальнейшего обучения и повышения осведомленности о подкупе иностранных лиц. Отчеты четвертого раунда мониторинга призывали страны СПД проводить подготовку следователей, обвинителей, судей, представителей дипломатических миссий в области эффективного выявления, расследования, привлечения к ответственности и судебного рассмотрения уголовных дел в отношении иностранного подкупа⁵¹⁷.

В отчете по **Грузии** также было рекомендовано повышать осведомленность в деловом сообществе, а также среди следователей и обвинителей и прочих должностных лиц о необходимости сообщать о своих подозрениях в совершении подкупа иностранных должностных грузинскими фирмами или иными иностранными фирмами в ущерб грузинским фирмам. Такого рода программы подготовки и просвещения должны давать сигнал о том, что энергичное расследование и привлечение к ответственности за такие правонарушения с участием предприятий в Грузии в качестве потерпевших или правонарушителей необходимы для обеспечения равенства условий для других грузинских и иностранных юридических лиц, делающих попытки работать на все более глобальном рынке⁵¹⁸.

Злоупотребление влиянием

Злоупотребление влиянием («торговля влиянием») – еще один вид коррупционных правонарушений, уголовная ответственность за который обязательна в соответствии с Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (Ст. 12), но факультативна согласно КООНПК (Ст. 18). Согласно Конвенции Совета Европы, использование служебного положения в корыстных целях является одним из положений, в отношении которых государства могут сделать оговорку при подписании или ратификации договора и исключить или добавить определенные условия к его применению. Из стран СПД, являющихся сторонами по конвенции, **Армения** и **Азербайджан** вначале сохранили за собой право не криминализовать злоупотребление влиянием и, соответственно, в 2008 и 2006 гг. отозвали свои оговорки. Поскольку механизм мониторинга СПД формально не ограничивается ни одной из конвенций и охватывает собой широкий круг международных антикоррупционных стандартов, криминализация злоупотребления влиянием считается в СПД обязательным стандартом и должна быть реализована во всех странах СПД.

Как и в случае подкупа, злоупотребление влиянием в корыстных целях имеет активный и пассивный состав и охватывает собой ситуации, в которых неправомерное преимущество предоставляется (обещано, предложено) какому-либо лицу, которое утверждает или подтверждает, что оно в состоянии оказать ненадлежащее влияние на принятие решений должностным лицом, а также в которых такое преимущество получено (обещание или предложение его принято) в обмен на такое влияние – независимо от того, было ли данное влияние действительно оказано и приводит ли предполагаемое влияние к ожидаемому результату⁵¹⁹.

Как отмечается в публикации КООНПК об обзорах осуществления Конвенции ООН, статья 18 Конвенции призвана стимулировать создание отдельного и конкретного состава преступления, и акцент в статье делается не столько на подкуп как таковой, непосредственный или опосредованный, сколько на личное влияние, которое публичное должностное лицо или любое иное лицо может иметь в силу своего положения или статуса⁵²⁰.

Вставка 39. Злоупотребление влиянием в Армении

Армения криминализовала пассивное злоупотребление влиянием в статье 311-2 УК (Использование реального или предполагаемого влияния в корыстных целях) в 2008 г. и ввела в УК статью 312-2, криминализовав активное злоупотребление влиянием в 2012 году. Действующая редакция обеих статей охватывает ситуации, когда неправомерное преимущество предоставляется (обещается, предлагается) какому-либо лицу, которое утверждает или подтверждает, что способно оказать ненадлежащее влияние на процесс принятия решений публичным должностным лицом, а также когда такое преимущество принимается (предложение или обещание его принимается) в обмен на такое влияние – независимо от того, было ли данное влияние действительно оказано и приводит ли предполагаемое влияние к ожидаемому результату.

В отчете по третьему раунду мониторинга Армении отмечались недостатки в криминализации пассивного злоупотребления влиянием, а именно, ограничение области его применения только действиями, совершенными «в корыстных целях», а также отсутствие упоминания сторонних выгодополучателей. Благодаря поправкам в Уголовный кодекс в 2017 г. вышеуказанные недостатки в отношении «корыстных целей» были устранены.

По официальной статистике в период 2014-2017 гг. было одно дело пассивного злоупотребления влиянием, которое было направлено в суд с обвинительным заключением в 2016 г., и в момент составления этого доклада судебное разбирательство еще не было закончено. Еще одно дело было закрыто в 2016 г. Одно дело активного злоупотребления влиянием было начато в 2017 г.

Источник: Отчеты о мониторинге Армении.

В активной части одно лицо предоставляет неправомерное преимущество другому лицу, «торгующему» влиянием, которое заявляет о своей способности, в силу своего профессионального положения или общественного статуса, оказывать ненадлежащее влияние на процесс принятия решений. В пассивной части лицо, предлагающее свое влияние, получает неправомерное преимущество за оказание влияния на принятие решений. В обоих случаях неправомерное преимущество достается лицу, предлагающему свое влияние, а не публичному должностному лицу, и не от предлагающего свое влияние лица ожидается действие или бездействие, как в случае ответственности за подкуп. Как говорится в судебном решении французского кассационного суда, преступление в виде злоупотребления влиянием считается совершенным в том случае, если соответствующее лицо «считается или описывает себя в качестве посредника, чье реальное или предполагаемое влияние таково, что оно в состоянии добиться преимущества или благоприятного решения от органа государственной власти»⁵²¹.

Как отмечалось в Пояснительной записке к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, «криминализация злоупотребления влиянием в корыстных целях направлена на охват близкого круга должностного лица или политической партии, к которой он относится, и на борьбу с коррумпированным поведением тех лиц, которые находятся по соседству от власти и пытаются извлечь преимущества из своей ситуации, способствуя установлению атмосферы коррупции»⁵²². Можно привести следующие примеры злоупотребления влиянием: лидер или функционер политической партии, предлагающий свое влияние в партии в отношении голосования в парламенте; должностное лицо, продающее свое влияние в части присуждения почетных наград; частное лицо, получающее деньги в обмен на обещание оказать влияние на получение контракта на госзакупки от министерства, где работает друг данного частного лица, занимая высокопоставленное положение, т.д.

Злоупотребление влиянием следует отличать от законной лоббистской деятельности. В Конвенции Совета Европы это достигается путем применения понятия «ненадлежащее влияние», что означает, что законная лоббистская деятельность направлена на оказания «надлежащего», т.е. незапрещенного, влияния⁵²³. В КООНПК предусматривается, что в обмен на неправомерное преимущество должностное лицо или иное лицо «злоупотребит» своим реальным или предполагаемым влиянием с целью получения от органа государственной власти неправомерного преимущества. Однако линия, отделяющая признанную лоббистскую деятельность от злоупотребления влиянием в корыстных целях, довольно тонкая⁵²⁴. Как отмечалось в одном из отчетов ГРЕКО, границы надлежащего поведения нарушаются тогда, когда лоббирование или попытка оказать влияние сулят перспективы особых преимуществ тем должностным лицам, кто принимает участие в процессе принятия решений⁵²⁵.

Из стран СПД злоупотребление влиянием было криминализировано **Арменией, Азербайджаном, Грузией и Украиной**. В этом отношении со времени предыдущего раунда мониторинга в других странах СПД никакого продвижения не было.

В большинстве стран СПД толкование в виде постановлений верховных судов (или иногда, как в случае **Армении**, сами уголовные кодексы) распространяют состав преступления подкупа на ситуации, в которых должностное лицо не обладает полномочиями по осуществлению действия (или бездействия) в обмен на взятку, но может содействовать такому действию (или бездействию) через свое служебное положение. Казалось бы, такое широкое понимание подкупа действительно охватывает и состав злоупотребления влиянием. Однако такой подход страдает недостатками и не может считаться функционально равнозначным криминализации злоупотребления влиянием, в частности потому, что распространяется только на должностные лица (в большинстве случаев – на публичные должностные лица), исключая прочих лиц⁵²⁶. В последнем варианте проекта Комплекса рекомендаций необязательного характера и выводов, основанных на опыте выполнения глав III и IV Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, также раздается призыв к странам ввести у себя уголовную ответственность в виде самостоятельного состава, отдельно от взяточничества, который охватывал бы все элементы Статьи 18, в частности, злоупотребление реальным или предполагаемым влиянием⁵²⁷.

В качестве примера рекомендуемой практики, злоупотребление влиянием может быть распространено на иностранных публичных должностных лиц в качестве объекта влияния – оказываемого или обещанного. Такое положение включено в уголовный кодекс **Грузии**, в котором ответственность за «торговлю» влиянием (статья 339-1) распространяется на случаи незаконного влияния на решения должностного лица или лица, равнозначного ему. К лицам, равнозначным должностным лицам, относятся иностранное должностное лицо (включая сотрудника органа государственной власти, исполняющего законодательные и/или административные полномочия), любое лицо, выполняющее любую государственную обязанность для иного государства, должностное лицо международной организации или агентства, либо сотрудник, привлеченный на договорной основе, а также любое прикомандированное или неприкомандированное лицо, выполняющее обязанности, имеющие отношение к обязанностям данного должностного лица или сотрудника, члены иностранных судов присяжных, исполняющие свои обязанности на основании законодательства иностранного государства, член международной парламентской ассамблеи, представитель Международного уголовного суда, судья или должностное лицо международного суда или судебного органа. Аналогичное положение, распространяющее ответственность за злоупотребление влиянием на иностранных должностных лиц, существует также и в **Армении**.

В отношении практики правоприменения по составу «злоупотребление влиянием» в странах СПД в **Украине** были возбуждены несколько дел и вынесены обвинительные приговоры (см. статистику в таблице ниже), тогда как в **Армении, Азербайджане и Грузии** в 2016-2018 гг. не было ни одного дела или было очень немного возбужденных дел. В **Грузии** было возбуждено два дела, в результате

которых в 2014 году трое были осуждены, а в 2015 г. три возбужденных дела привели к вынесению двух обвинительных приговоров.

Таблица 31. Практика применения уголовной ответственности за злоупотребление влиянием в корыстных целях в Украине

| | Количество обвинительных приговоров, приведенных в исполнение (число осужденных лиц) | | |
|------------------------|--|------|------|
| | 2016 | 2017 | 2018 |
| Украина (Ст. 369-2 СС) | 153 | 157 | 176 |

Источник: исследования секретариата ОЭСР/АКС на основе официальной судебной статистики (https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka).

Ниже приводятся несколько примеров состоявшихся дел⁵²⁸ о злоупотреблении влиянием в корыстных целях в Украине, которые доказывают, что данное преступление происходит довольно часто и должно активно преследоваться. Следует также отметить, что украинские суды обычно применяют довольно мягкие наказания за это правонарушение.

Вставка 40. Примеры дел о злоупотреблении влиянием в корыстных интересах в Украине

- Студенту университета предъявили обвинения в попытке активного злоупотребления влиянием, а доценту одного из факультетов университета – в попытке пассивного злоупотребления влиянием. Доцент потребовал от студента плату за успешную защиту исследовательской работы на степень магистра и сдачу государственного экзамена.
- Государственный инспектор налогово-контрольного управления региональной государственной налоговой инспекции потребовал и получил незаконную выгоду за оказание влияния на должностное лицо региональной государственной налоговой инспекции с целью ускорения принятия положительного решения по выездной проверке индивидуального предпринимателя. Налоговый инспектор был осужден и приговорен к четырем годам лишения свободы и освобожден условно по пробации на период 18 месяцев.
- Врач медицинской экспертной комиссии потребовал и получил незаконную выгоду с целью оказания влияния на принятие положительного решения относительно получения лицом пожизненной инвалидности. Суд приговорил правонарушителя к 3 годам лишения свободы с заменой на условное освобождение на срок пробации.
- Несколько обвинительных приговоров судебным помощникам (секретарям суда) местных судов, которые получали незаконные выгоды с целью оказания влияния на решения судьи в гражданских или уголовных делах.
- Генеральный директор частной компании, действующей в области землеустройства, был признан виновным в получении незаконной выгоды за оказание влияния на местное управление Государственного агентства земельных ресурсов с целью получения разрешения на строительство (пассивное злоупотребление влиянием). Данное лицо было подвергнуто штрафу в соответствии с соглашением с обвинением о признании вины.
- Лицо было признано виновным в пассивном злоупотреблении влиянием за получение незаконной выгоды в обмен на обещание оказать влияние на своего знакомого – главу местного призывного управления, чтобы отсрочить призыв в армию некоего третьего лица. Данному лицу был присужден штраф и особая конфискация.

- Лицо было признано виновным в пассивном злоупотреблении влиянием за получение незаконной выгоды в обмен на обещание оказать влияние на судью в уголовном деле (для получения более мягкого наказания); осужденный на самом деле не планировал оказывать влияния и намеревался присвоить деньги. Он был признан виновным и оштрафован.
- Руководитель местного подразделения уголовной полиции был признан виновным в получении нескольких выплат от местного предпринимателя, который занимался организацией игры в покер, за обещанное влияние на руководство местного органа полиции и управления прокуратуры. В Украине азартные игры запрещены под угрозой уголовного наказания, поэтому полицейский пообещал использовать свое влияние с тем, чтобы не возбуждать уголовное дело. Он был признан виновным, оштрафован, также подвергнут особой конфискации.
- Заместитель руководителя департамента Министерства юстиции была признана виновной в пассивном злоупотреблении влиянием за получение незаконной выгоды от предпринимателя в обмен на использование своего влияния и организацию продажи нескольких автомобилей региональным управлением службы судебных приставов по сниженной цене. Она оказала влияние на главу регионального управления Министерства юстиции. Она заключила с обвинением сделку о признании вины и была наказана штрафом.

Источник: ОЭСР/АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, с. 43-44; исследования секретариата ОЭСР/АКС.

Незаконное обогащение

В Конвенции ООН против коррупции (ст. 20) предусмотрен факультативный состав преступления – незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, которое нельзя разумным образом объяснить при сравнении с законным доходом данного должностного лица. Уголовная ответственность за незаконное обогащение может быть мощным орудием в преследовании коррумпированных должностных лиц, так как не требует доказывания факта коррупционной сделки, а вместо этого позволяет судам делать вывод из того, что некое должностное лицо обладает необъясненным состоянием, которое он не мог получить из законных источников.

Таблица 32. Уголовная ответственность за незаконное обогащение в странах АКС

| Кыргызстан | Уголовный кодекс 1997 г | Уголовный кодекс 2017 |
|------------|--|---|
| | Статья 308-1. Незаконное обогащение (1) Значительное увеличение активов должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать, - наказывается лишением свободы на срок от трех до пяти лет. (2) То же деяние, совершенное: 1) в крупном размере; 2) должностным лицом, занимающим ответственное положение, - наказывается лишением свободы на срок от шести до восьми лет с конфискацией имущества. Примечание. Значительным увеличением активов в данной статье признается сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного или неимущественного характера, в три тысячи раз превышающая расчетный показатель, | Статья 323. Незаконное обогащение 1. Приобретение должностным лицом в собственность (пользование) имущества, стоимость которого превышает его официальные доходы, подтвержденные законными источниками за два полных года, или передача им такого имущества близким родственникам - наказываются штрафом VI категории или лишением свободы II категории с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет со штрафом II категории. 2. Те же деяния: 1) совершенные должностным лицом, занимающим ответственное положение; 2) если стоимость имущества превышает официальные доходы должностного лица, подтвержденные законными источниками за пять полных лет,- наказываются лишением свободы III |

| | | |
|----------|---|--|
| | <p>установленный законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления.</p> <p>Деяние, предусмотренное в настоящей статье, признается совершенным в крупном размере, если сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного или неимущественного характера в пять тысяч раз превышает расчетный показатель, установленный законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления.</p> | <p>категории с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет со штрафом III категории.</p> |
| Литва | <p>В 2010 году Литвой в Уголовный кодекс была введена уголовная ответственность за незаконное обогащение (Статья 189-1): «Лицо, которое по праву собственности владеет имуществом стоимостью выше 500 минимальных прожиточных уровней [около 18 000 евро] и знает, должно было знать или могло знать о том, что это имущество не могло быть приобретено законным доходом, наказывается штрафом или арестом или тюремным заключением на срок до четырех лет.</p> <p>Лицо, которое приобрело имущество, указанное в п. 1 настоящей статьи, освобождается от уголовной ответственности за незаконное обогащение, если до вручения повестки о подозрениях против него, он проинформировал об этом учреждения правопорядка и активно участвовал в установлении происхождения данного имущества».</p> <p>Данное имущество подлежит обязательной конфискации. Юридическое лицо также может быть привлечено к ответственности за деяния, предусмотренные настоящей статьей. Если стоимость имущества менее установленного порога уголовной ответственности, лицо получит требование выплатить налоги на активы и может быть подвергнуто санкциям в рамках административной ответственности в виде штрафа в размере от 10 до 50% стоимости имущества. Согласно Статье 190 УК, под законным источником дохода, о котором говорится в Статье 189-1, подразумевается доход, полученный от деятельности, не воспрещаемой правовыми актами, независимо от того, был ли он учтен в соответствии с процедурами, предусмотренными правовыми актами.</p> | |
| Молдова | <p>Молдова приняла статью 330-2 УК «Незаконное обогащение» в 2014 году. Она предусматривает, что владение должностным или публичным лицом, лично или через третьих лиц, имуществом, стоимость которого существенно превышает полученные им средства и в отношении которого установлено на основании доказательств, что оно не могло быть получено законным путем, наказывается штрафом в размере от 6000 до 8000 условных единиц или лишением свободы на срок от 3 до 7 лет с лишением в обоих случаях права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от 10 до 15 лет. Более суровые санкции предусмотрены за то же действие, совершенное лицом, исполняющим ответственную государственную должность. Величина «существенного» превышения в Уголовном кодексе не определена. Однако в Законе о декларировании имущества и интересов существенная разница установлена в 20 и более величин средней заработной платы.</p> | |
| Монголия | <p>Статья 270-1 СС «Улучшение финансового состояния незаконным путем» была введена в 2012 г.: «1. Если установлено, что должностное лицо получило материальный и имущественный доход в значительной величине незаконными средствами, помимо законного дохода, данное должностное лицо наказывается лишением права занимать определенные должности на срок от 3 до 5 лет и штрафом в размере 51-250 минимальных заработных плат или лишением свободы на срок до 3 лет». Более жесткие санкции предусмотрены при наличииотячающих обстоятельств получения должностным лицом материального и имущественного дохода в особо крупных размерах, помимо законного дохода.</p> <p>В 2015 году Монголия приняла новый Уголовный кодекс (вступил в силу 1 сентября 2016 г.), статья 22.10 которого гласит:</p> <p>«Статья 22.10. Незаконное обогащение</p> <p>1. Если государственное должностное лицо не может обосновать значительное увеличение своего дохода и активов как правомерное, такой доход и активы конфискуются, а право соответствующего должностного лица быть назначенным на государственную должность приостанавливается на срок до двух лет, и он наказывается штрафом на сумму 2700 - 14000 единиц, эквивалентных тугрику, или ограничением передвижения на срок от 6 месяцев до 3 лет, или заключением в тюрьму на срок от 6 месяцев до 3 лет.</p> <p>2. Если это преступление совершено политически значимым лицом, право такого лица быть назначенным или избранным на государственную должность, приостанавливается на срок от 2 до 5 лет, оно наказывается штрафом в размере от 5400 до 27000 единиц, эквивалентных тугрику, или ограничением в передвижении на срок от 1 года до 5 лет, или заключением в тюрьму на срок от 1 года до 5 лет»⁵²⁹.</p> | |
| Украина | <p>Уголовная ответственность за это преступление была впервые введена в 2011 г. и затем дважды изменялась (см. ниже). Формулировка, принятая в 2015 г., гласила:</p> <p>«1. Приобретение лицом, уполномоченным осуществлять функции государства или местного самоуправления, в собственность активов в значительном размере, законные основания приобретения которого не были подтверждены доказательствами, а также передача таким лицом таких активов любому иному лицу, наказывается лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенными видами деятельности на срок до трех лет с конфискацией имущества».</p> <p>Два дополнительных отячающих обстоятельства – в случае совершения высокопоставленными должностными лицами – влекут за собой более жесткие санкции. Под активами в значительном размере понимается денежные средства и иное имущество, а также вырученные от него средства, если их величина (стоимость) превышает 1 000-кратную величину необлагаемого налогом минимального личного дохода [около 23 000 евро]. Перевод активов означает</p> | |

заключение соглашений, на основе которых возникает право собственности или право пользования активами, а также предоставление другому лицу денежных средств или иного имущества для заключения такого рода соглашений.

В феврале 2019 г. Конституционный суд Украины посчитал данную формулировку состава преступления «незаконное обогащение» неконституционной по ряду оснований.

В октябре 2019 года парламент ввел в действие новый состав преступления незаконного обогащения, наряду с конфискацией необоснованных активов без вынесения обвинительного приговора в порядке гражданского судопроизводства. Новый состав преступления незаконного обогащения предусматривает: «Приобретение лицом, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления, активов, стоимость которых более чем на шесть тысяч пятьсот необлагаемых налогом доходов граждан превышает его законные доходы, наказывается лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.»

Под «приобретением активов» понимается приобретение их лицом, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления, в собственность, а также приобретение активов в собственность другим физическим или юридическим лицом, если доказано, что такое приобретение было осуществлено по поручению лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, либо лицо, уполномоченное на выполнение функций государства или местного самоуправления, может прямо или косвенно совершать в отношении таких активов действия, тождественные по содержанию осуществлению права распоряжения ними.

Под «законными доходами» понимаются доходы, правомерно полученные лицом из законных источников, в частности из источников доходов, указанных в Законе «О предотвращении коррупции» (положение о декларировании информации об активах и интересах публичных должностных лиц). При определении разницы между стоимостью приобретенных активов и законными доходами не учитываются активы, являющиеся предметом производства по делам о признании активов необоснованными и их взыскании в доход государства, а также активы, взимаемые в доход государства в рамках такого производства.

| | |
|---------|---|
| Армения | <p>В декабре 2016 г. Армения ввела уголовную ответственность за незаконное обогащение (Статья 310.1): “Статья 310.1. Незаконное обогащение</p> <p>1. Незаконное обогащение – увеличение имущества и/или уменьшение обязательств — в отчетный период — существенно выше законного дохода лица, обязанного представлять декларацию, предписываемую Законом Республики Армения «О государственной службе», и которые не обоснованы ею разумным образом, и в отсутствие иных признаков преступления, служащих основанием для незаконного обогащения, — наказывается тюремным заключением на срок от трех до шести лет, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенными видами на срок до трех лет, с конфискацией имущества.</p> <p>2. В данной статье значительной считается сумма (стоимость), превышающая 5000-кратную величину минимальной заработной платы, установленной в момент совершения преступления».</p> <p>Поправка вступила в силу 1 июля 2017 г. 5000-кратная величина минимальной заработной платы равна примерно 9 000 евро.</p> |
|---------|---|

Источник: информация правительства Литвы; отчеты о мониторинге Кыргызстана, Монголии, Украины; исследования секретариата ОЭСР/АКС.

Ведение уголовной ответственности за незаконное обогащение может ставить ряд правовых проблем, так как может показаться противоречащей стандартам прав человека. Однако мониторинг СПД придерживается того мнения, что эти препятствия можно преодолеть очень тщательной формулировкой состава преступления. Признаки состава этого преступления необходимо сформулировать таким образом, чтобы не нарушить основополагающие права человека на презумпцию невиновности и право не свидетельствовать против самого себя⁵³⁰. Для этого необходимо бремя доказывания возложить на сторону обвинения с тем, чтобы убедиться в наличии определенных активов, отсутствии законных источников дохода, которые могли бы их объяснить, преступного намерения приобрести данные активы, т.д. (создав таким образом опровержимую презумпцию незаконного обогащения). При наличии достаточных доказательств суд вправе сделать вывод о виновности лица, в особенности, исходя из отсутствия объяснения такого лица законности происхождения указанных активов⁵³¹.

Украина стала первой страной СПД, введшей в 2011 году состав преступления «незаконное обогащение» (новая статья 368-2 УК). Однако несмотря на название, это преступление не имеет ничего общего с определением незаконного обогащения согласно Конвенции ООН против коррупции⁵³². В своей первоначальной формулировке это преступление было очень похоже и перекликалось с инкриминированием пассивного подкупа публичного должностного лица. В отчете по мониторингу СПД было отмечено, что это одно уже плохо, так как создает правовую неопределенность, а также условия для коррупции, так как правоохранительные органы и суды

могут применять разные статьи, чтобы добиваться разных санкций⁵³³. В октябре 2014 г. Украина ввела новую формулировку преступления. В отчете о мониторинге СПД был сделан вывод о том, что окончательный вариант в принципе соответствовал положению КООНПК.

В феврале 2019 года Конституционный суд Украины принял решение о том, что формулировка преступления незаконного обогащения 2015 года была неконституционной и отменил ее. Основные аргументы, выдвинутые Конституционным судом, касались отсутствия правовой определенности и нарушения принципов презумпции невиновности и права не свидетельствовать против самого себя⁵³⁴. На момент принятия решения Конституционным Судом, Национальный антикоррупционное бюро Украины и специализированная антикоррупционная прокуратура завершили четыре дела по статье 368-2 УК и направили обвинительное заключение в суд. Еще 65 дел были на расследовании. По этому составу обвинительных приговоров вынесено не было. Все уголовные производства пришлось прекратить по решению Конституционного суда.

В октябре 2019 года вновь избранный парламент принял новый закон о незаконном обогащении на основании предложения, внесенного Президентом Украины. Этот же закон ввел новый режим гражданской конфискации необоснованных активов без привязки к уголовному судопроизводству (для активов ниже порогового значения для незаконного обогащения в уголовном порядке и активов, на которые было направлено уголовное расследование в связи с незаконным обогащением, если расследование было прекращено). Закон вступил в силу в ноябре 2019 года (см. Таблицу с новым положением).

Положения о незаконном обогащении оспаривались по конституционным основаниям также в других странах АКС, а именно, в Кыргызстане, Литве и Молдове.

В 2014 году Конституционная палата Верховного суда **Кыргызской Республики** не нашла нарушений конституционной гарантии презумпции невиновности и иных положений составом незаконного обогащения⁵³⁵. Это решение касалось прежней формулировки преступления, которое было ближе к определению КООНПК и напрямую говорило о случаях, когда публичное должностное лицо не может обосновать увеличение активов в сравнении с законным доходом.

Конституция **Молдовы** включает в себя прямое указание на презумпцию законности активов во владении лица (ст. 46). Несмотря на такую сильную презумпцию, которой нет в конституциях большинства европейских стран, Конституционный суд Молдовы в 2015 году заключил, что данная презумпция не является абсолютной и может быть опровержима, а также что на органах публичной власти лежит обязанность отслеживать и изымать преступные доходы. Этот состав преступления был признан конституционным и не нарушающим ни конституционный принцип презумпции легальности активов, ни общую презумпцию невиновности. Суд также заявил, что интересы общественной безопасности и борьбы с коррупцией оправдывали наличие данной уголовной ответственности. Суд тем не менее отметил, что формулировка статьи была недостаточно ясной (так как понятие «значительно превышает» законным образом полученные средства не было нигде в законодательстве определено) и что это может мешать ее применению⁵³⁶.

В 2017 году Конституционный суд **Литвы** также посчитал состав «незаконное обогащение» конституционным, особо учитывая такие аспекты, как презумпция невиновности, право не инкриминировать себя, принципы справедливого судебного разбирательства и процессуального равенства сторон, а также принципов законности, непривлечения вторично к ответственности за одно и то же преступление и отсутствия обратной силы⁵³⁷.

Интересный подход к введению уголовной ответственности за деяния, сопоставимые с незаконным обогащением, можно найти в **Грузии**. Хотя в грузинском Уголовном кодексе нет отдельного состава преступления для незаконного обогащения, его признаки можно найти в составе отмывания денег (статья 194 УК). Отмывание денег в Грузии определяется как «легализация преступных доходов, т.е. придание законного вида незаконному и/или недокументированному имуществу

(пользование, приобретение, владение, присвоение, перевод или иное действие) с целью сокрытия его незаконного и/или недокументированного происхождения, а также сокрытия или утаивания его истинного характера, источника происхождения, местонахождения, распределения, обращения, права собственности или иного связанного имущественного права». «Недокументированное имущество» определено как «имущество, а также доход, получаемый от этого имущества, акции (доли), в отношении которых преступник, члены его семьи, близкие родственники или лица, связанные с ним, не в состоянии представить документ, свидетельствующий, что имущество было получено легально, либо как имущество, которое было получено на денежные средства, вырученные от реализации незаконного имущества». В соответствии с грузинской системой правового требования доказывать основное преступное деяние нет. Как говорят представители органов власти Грузии, эта уголовная ответственность применяется тогда, когда обвинение в состоянии продемонстрировать, что доказательств законного происхождения имущества нет⁵³⁸.

Из немногих стран, криминализовавших незаконное обогащение, самых лучших результатов в применении этой уголовной ответственности добилась **Литва**.

Согласно официальной статистике по **Кыргызстану**, в 2015 и 2016 гг. было по одному делу о незаконном обогащении; в 2017 году таких дел не было. Ни одного дела не было направлено в суд или рассмотрено в судах в соответствии с прежним уголовным кодексом в 2015-2017 гг. Согласно информации кыргызской прокуратуры, практика применения уголовной ответственности по статье 308-1 УК 1997 г. выявила проблемы, связанные с расследованием этой категории дел. Кыргызские власти приводили пример дела, открытого в 2015 г. против бывшего заместителя министра обороны, чьи близкие родственники в период между 2013 и 2014 годом увеличили свое состояние в несколько раз больше своего законного дохода. В 2016 году дело было приостановлено. В ходе следствия родственники, которые перевели незаконно полученные активы на свое имя, показали, что они якобы приобрели эти активы на собственные или заемные средства⁵³⁹.

Практики в странах СПД нередко относятся к незаконному обогащению как к следствию предикатного преступления и пытаются установить в ходе следствия, что активы были получены незаконно, и, отталкиваясь от этого, предъявлять обвинения в коррупции, злоупотреблении служебным положением, хищении или присвоении доверенных активов, т.д. В одном из отчетов по четвертому раунду мониторинга в этой связи отмечалось, что это было недопониманием сути состава преступления незаконного обогащения, которое было специально построено так, чтобы исключить необходимость доказывать факт совершения коррупционного преступления, благодаря которому были приобретены незаконные активы. Взятничество, злоупотребление влиянием и иные коррупционные преступления сложно расследовать после факта совершения преступления. Однако могут быть некоторые объективные характеристики (значительные активы, чье происхождение нельзя отнести ни к одному легитимному источнику дохода), которые помогают сформулировать и доказать презумпцию нелегальности и, основываясь на этом, привлечь публичное должностное лицо к ответственности. Если бы нужно было сначала доказать предикатное правонарушение, ответственность за незаконное обогащение теряет смысл (аналогично отмыванию денег как преступлению)⁵⁴⁰.

В **Армении** с 2016 года, когда был введен новый состав преступления, только четыре дела были переданы в суд, пока без вынесения обвинительных приговоров⁵⁴¹.

Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества, злоупотребление полномочиями

В Конвенции ООН против коррупции хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом (Статья 17) трактуются как обязательное к криминализации правонарушение, тогда как хищение имущества в частном секторе (Статья 22) является правонарушением, о введении ответственности за которое государства-

участники могут решать сами. Эти составы правонарушений были криминализированы во всех странах СПД.

Другим необязательным⁵⁴² составом в соответствии с КООНПК является **злоупотребление функциями или положением**, то есть, выполнение или невыполнение действия, в нарушение законов, публичным должностным лицом при исполнении своих функций, с целью получения неправомерного преимущества для себя или иного лица – физического или юридического. Все страны СПД ввели у себя ответственность за это правонарушение в виде злоупотребления функциями (полномочиями, должностными обязанностями), в том числе в частном секторе.

В странах СПД злоупотребление функцией (полномочиями, служебным положением) обычно включает в себя такие признаки, как причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций, или иным интересам общества или государства, охраняемым законом. Этот признак «существенного вреда», который может быть неимущественным, определяется в кодексах только в отношении материального, имущественного ущерба. Обычно также не требуется получения неправомерного преимущества – злоупотребление полномочиями считается совершенным, когда преследует частные интересы или интересы других лиц. Эти дополнительные элементы можно считать сужающими обязательство инкриминирования преступления, предлагаемое в КООНПК; они также ставят вопрос о правовой определенности⁵⁴³.

Кыргызстан в своем новом уголовном кодексе 2017 года попытался определить существенный вред в отношении неимущественного ущерба, добавив к кодексу приложение с перечнем такого вреда. В отчете о четвертом раунде мониторинга был поднят вопрос о правовой определенности в отношении некоторых примеров вреда, приведенных в перечне (например, «нарушение конституционных прав человек и гражданских свобод», «иные обстоятельства, явно указывающие на значительную степень причиненного вреда, если они не указаны в законе как тяжкий или особо тяжкий вред»).

Особенностью стран СПД является то, что помимо состава преступления, относящегося к злоупотреблению функциями, существует отдельная уголовная ответственность за превышение полномочий, к которой относятся: совершение действий, относящихся к компетенции руководящего должностного лица в том же публичном учреждении или должностного лица иного учреждения; совершение действий, дозволяемых только в особых обстоятельствах, либо с особого разрешения, либо в соответствии с процедурой, без выполнения необходимых условий; совершение единолично действий, которые могут совершаться только коллегиально, а также совершение действий, на совершение которых ни у кого нет права⁵⁴⁴. Разница между двумя составами преступлений – злоупотребления или превышения, – как и в других странах Стамбульского плана действий, заключается в том, что превышение служебных полномочий подразумевает действия, явно выходящие за пределы полномочий должностного лица.

В странах СПД этот вид правонарушений содержит то же условие, что и злоупотребление функциями («нанесение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций или охраняемым законом интересам общества или государства»), но еще и другой признак, а именно, что действия должны выходить явным образом за пределы объема полномочий должностного лица. Эти два признака могут также ставить вопрос в отношении соблюдения требования правовой определенности, так как их можно толковать широко и по-разному. Как отмечалось в отчетах СПД по **Кыргызстану** и **Узбекистану**, такая размытая формулировка сама по себе может давать ход коррупции, так как предоставляет широкие права усмотрения в ходе уголовного разбирательства⁵⁴⁵.

В 2014 г. **Украина** пересмотрела состав преступления по злоупотреблению должностными полномочиями, заменив признак совершения правонарушения «с корыстными мотивами либо в личных интересах или интересах третьих лиц» на требование совершения «с целью получения

незаконной выгоды для себя или других физических или юридических лиц». Это приблизило инкриминирование к определению КООНПК, притом что признак «значительного вреда» был сохранен. В своем уголовном кодексе 2017 года Кыргызстан также добавил признак получения выгоды или преимущества, но только в качестве отягчающего состава и в сочетании с нанесением значительного вреда.

В **Румынии** в Статье 297 Уголовного кодекса дается определение злоупотребления как «деяния публичного должностного лица, которое при выполнении своих должностных обязанностей не осуществляет действий или выполняет действие неудовлетворительным образом и тем самым наносит ущерб или нарушает права и законные интересы физического или юридического лица». Такое правонарушение наказывается тюремным заключением на срок от 2 до 7 лет и лишением права занимать публичную должность. Кроме того, в Статье 13-2 Закона № 78/2000 о предупреждении и наказании за коррупцию предусмотрены отягчающий состав злоупотребления должностными полномочиями, когда при совершении злоупотребления должностными полномочиями публичное должностное лицо получило для себя или иного лица материальное или нематериальное преимущество. Последнее карается более жесткими санкциями и ближе по определению к КООНПК⁵⁴⁶.

В большинстве стран СПД правонарушение в виде злоупотребления должностными полномочиями является основным преступлением при привлечении к ответственности за коррупцию⁵⁴⁷. Статистика по странам говорит о том, что по составам злоупотребление служебными полномочиями/превышение служебных полномочий возбуждается большое количество дел, хотя в конечном итоге число случаев привлечения к ответственности гораздо ниже⁵⁴⁸. Это доказывает, что формулировка правонарушения дана широко и позволяет правоохранным органам привлекать к ответственности за коррупцию без доказывания действия в обмен на выгоду. Это нередко позволяет достичь цели борьбы с коррупцией, но создает также немалые возможности для злоупотребления. Одним из путей решения этого вопроса является разработка руководства для обвинения с рекомендациями по интерпретации понятий, используемых в определении правонарушения в виде злоупотребления служебными полномочиями или их превышения. Такая работа была проведена в **Грузии**, согласно рекомендациям четвертого раунда мониторинга; хотя на начало 2019 г. руководство было разработано, оно еще не было принято⁵⁴⁹.

Таким образом правонарушение «злоупотребление служебными полномочиями/превышение служебных полномочий» заслуживает особого внимания в последующей деятельности по мониторингу.

Отмывание денег

И в Конвенции Совета Европы по уголовной ответственности за коррупцию (статья 13), и в Конвенции ООН против коррупции (статья 23) предусмотрена ответственность за отмывание денег. Конвенция Совета Европы говорит о деяниях, установленных в Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности. Она требует криминализации такого поведения в случаях, когда предикатное преступление несет любой из признаков состава преступления коррупции, установленного в соответствии с Конвенцией Совета Европы по уголовной ответственности за коррупцию. Конвенция КООНПК устанавливает необходимые признаки состава преступления в виде отмывания денег и призывает применять его к «возможно более широкому кругу предикатных правонарушений» и делает обязательным его применение по отношению к коррупционным преступлениям, установленным в соответствии с КООНПК.

Все страны СПД криминализировали у себя отмывание доходов от взяточничества и иных коррупционных преступлений (в отношении ответственности юридических лиц за отмывание денег см. следующий раздел доклада). **Армения, Азербайджан, Грузия и Украина** являются

участницами конвенции Совета Европы по борьбе с отмыванием денег и подлежат взаимной оценке Комитетом экспертов Совета Европы по оценке мер по ПОД/ФТ - MONEYVAL⁵⁵⁰. **Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан и Узбекистан** проходят взаимные оценки как члены Евразийской группы по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма (ЕАГ)⁵⁵¹.

Одной из проблем, обсуждавшихся в ходе мониторинга СПД, был анонимный характер отмывания денег, что означает, что отмывание преступных доходов должно быть самостоятельным составом преступления и не должно зависеть от вынесения прежде обвинительного приговора по предикатному преступлению. Все страны СПД сталкиваются с трудностями выполнения данного стандарта. Хотя согласно соответствующим положениям уголовного права такого требования не существует, в судебной практике по делам об отмывании денег обычно требуется вынесение обвинительного приговора за предикатное преступление, или же, как минимум, предикатное правонарушение и отмывание денег должны расследоваться вместе и слушаться судом как одно дело. В результате, нередко к уголовной ответственности привлекают только за отмывание собственных доходов, а преследования за иные формы отмывания коррупционных доходов не происходит.

Сама формулировка признаков преступления в отношении отмывания денег нередко способствует такому несамостоятельному подходу. Слова «преступник» и «преступная деятельность» повсюду фигурируют в заголовках и тексте описания правонарушения, и это может служить указанием на необходимость доказать предикатное правонарушение⁵⁵².

При этом у **Украины и Грузии** есть опыт успешного привлечения к ответственности собственно по делам об отмывании денег. **Таджикистан** и Украина – единственные страны СПД, которые явным образом допускают привлечение к уголовной ответственности за отмывание денег отдельно от предикатного правонарушения (см. вставку ниже).

Вставка 41. Автономная природа состава преступления в виде отмывания денег в Таджикистане и Украине

В Таджикистане в статье 262 Уголовного кодекса особо отмечается (примечание 8), что уголовная ответственность за отмывание денег наступает независимо от того, был ли правонарушитель привлечен к ответственности за основное (предикатное) преступление, в результате которого образовались преступные доходы.

В 2014 г. Украина приняла новую редакцию Закона о ПОД/ФТ, которая вступила в силу в 2015 г. Новый закон внес важные изменения в Уголовный процессуальный кодекс (статью 216), предусмотрев, что расследование отмывания денег должно вестись без предшествующего или одновременного привлечения к ответственности виновного за предикатные правонарушения, в случаях, в частности, когда: 1) предикатное преступление было совершено за пределами Украины, а отмывание денег – на территории Украины; 2) факт предикатного преступления был установлен судом соответствующими процессуальными решениями.

Источник: Отчеты о мониторинге СПД.

Армения также продемонстрировала положительный пример подхода к автономной природе правонарушения «отмывание денег» (см. вставку ниже).

Вставка 42. Состав преступления «отмывание денег» в Армении

По сообщениям органов власти Армении, на практике отмывание преступных доходов может быть самостоятельным правонарушением, не зависящим от предшествующего привлечения к ответственности за предикатное преступление. В Методологическом руководстве по особенностям расследования преступлений в виде отмывания денег, разработанном рабочей группой Межведомственного комитета по борьбе с отмыванием денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения в республике Армения (Межведомственный комитет), этот подход поддерживается отсылками на судебные решения. В частности, в руководстве говорится о том, что «в рамках расследования дел об отмывании денег уголовное дело может быть направлено в суд, которым предикатное преступление может не быть однозначно доказано, однако суд может прийти к выводу о наличии предикатного правонарушения на основании представленных фактов и обстоятельств».

Источник: ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 123.

Отсутствие автономного характера состава преступления в виде отмывания денег влияет также на правоприменительную практику. Количество расследованных и направленных в суд дел в регионе остается низким (см., в то же время, примеры Казахстана и Узбекистана, где количество дел относительно высоко⁵⁵³).

В отчетах по четвертому раунду мониторинга СПД странам было рекомендовано:

- Установить непосредственно в уголовном праве возможность привлечения к ответственности за отмывание денег без необходимости предшествующего или одновременного осуждения за предикатное деяние.
- Провести обучение следователей, обвинителей и судей эффективному преследованию в делах об отмывании денег, в том числе автономному характеру такой ответственности согласно международным стандартам.
- Разъяснить в постановлении Пленума Верховного суда и в других руководящих указаниях следственным органам, прокуратуре и судам необходимость проводить финансовое расследование, а также наличие автономной природы у правонарушения в виде отмывания денег с целью более активного привлечения к ответственности на практике.

Ответственность юридических лиц

Коррупционные преступления нередко совершаются ради выгоды юридических лиц. Сложные структуры управления и коллегиальные процессы принятия решений в корпоративных структурах затрудняют выявление и преследование такого рода правонарушений. Правонарушители и подстрекатели могут прятаться за корпоративной завесой и избегать ответственности. Кроме того, личная ответственность должностных лиц компании не является эффективным сдерживающим фактором в отношении корпоративных злоупотреблений.

Как отмечалось в Тематическом исследовании ОЭСР/АКС по ответственности корпоративных лиц, «не samozанятые предприниматели, а главным образом коммерческие организации конкурируют за контракты на государственные закупки, обращаются за различными разрешениями и оспаривают нормы и определения государственных органов в различных надзорных процедурах. На транспорте, в строительстве, телекоммуникациях, добыче природных ископаемых, энергетике, производству химической продукции и во многих других секторах экономики доминируют главным образом крупные корпорации, нередко имеющие глобальные предприятия. Поэтому в

реальности коррупция высокого уровня в большинстве случаев служит интересам юридических лиц. В таком мире уголовному праву недостаточно заниматься только правонарушениями со стороны физических лиц»⁵⁵⁴.

Принципы высокого уровня в отношении ответственности юридических лиц за коррупцию стран Группы двадцати гласят, что обеспечение возможности привлечения юридического лица, а также виновных физических лиц, к ответственности может иметь важный сдерживающий эффект, мотивируя и стимулируя предприятия к тому, чтобы уделять соблюдению законов и требований первоочередное внимание наряду с инвестированием в достаточные и работающие механизмы внутреннего контроля, программы этики и комплаенса или меры по предупреждению и выявлению коррупции. Борьба с коррупцией окажется недостаточной, если наказание будет распространяться только на виновных физических лиц, а юридическое лицо будет освобождено от санкций⁵⁵⁵.

Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения – устоявшийся международный стандарт, включенный в обязательные положения международных антикоррупционных документов: от Второго протокола к Конвенции ЕС о защите финансовых интересов европейских сообществ 1997 г. (Ст. 3) и Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом (Ст. 2) до Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. (Ст. 18) и КООНПК 2003 г. (Ст. 26). См. все соответствующие положения в таблице ниже.

Анализ выполнения соответствующих стандартов можно найти, в частности, в исследовании КООНПК «Ход осуществления КООНПК»⁵⁵⁶ и итоговом докладе ОЭСР/РГВ в отношении ответственности юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц⁵⁵⁷.

Ни в одном из вышеперечисленных документов нет требования конкретной формы ответственности для юридических лиц. Они позволяют государствам самим выбирать – уголовную, административную или гражданскую ответственность. Однако Конвенция Совета Европы и КООНПК налагают конкретную обязанность по установлению ответственности за уголовно наказуемые коррупционные правонарушения, как это предлагается в конвенциях (согласно Конвенции Совета Европы – за активный подкуп, злоупотребление влиянием в корыстных интересах и отмывание денег; по КООНПК – за все правонарушения, предусмотренные в соответствии с этой конвенцией). Это означает, что даже если для юридических лиц предусматривается административная ответственность, она должна применяться к соответствующим уголовным правонарушениям⁵⁵⁸.

Первоначальным обзором и оценкой Стамбульского плана действий странам было рекомендовано решить, как ввести в свои правовые системы действующую ответственность для юридических лиц. В ходе второго раунда мониторинга государствам СПД было рекомендовано ввести ответственность юридических лиц в соответствии с международными стандартами. Отчеты третьего раунда главным образом повторяли эти рекомендации с акцентом на выполнение в тех случаях, когда закон уже предусматривал ответственность юридических лиц. Мониторинг четвертого раунда был направлен на оценку хода выполнения этих рекомендаций, а также более детальный обзор практики применения ответственности юридических лиц.

Существуют в целом три основные формы ответственности юридических лиц в странах АСК и ОЭСР (см. таблицу ниже):

- Административная ответственность в виде штрафа как часть общего закона об административных правонарушениях или в виде отдельного закона об административной ответственности юридических лиц (например, Болгария, Германия, Греция, Италия, Россия). Этот вид ответственности не касается таких административных санкций, как внесение в черный список в системе государственных закупок (отсюда «штрафной» элемент);

- Уголовная ответственность с соответствующими положениями в уголовном кодексе (например, Эстония, Грузия, Латвия, Литва, Молдова, Румыния) или в отдельном законе (например, Албания, Хорватия, Венгрия, Черногория, Сербия, Словения);
- Квазиуголовная (*sui generis*) ответственность, которая не считается как таковой уголовной, так как признак *mens rea* не относится к юридическим лицам, но применяется в отношении совершения уголовных правонарушений судами, разбирающими вопросы уголовного права в рамках уголовного процесса (например, Польша⁵⁵⁹, Словакия и до 2015 года⁵⁶⁰ – Швеция⁵⁶¹).

Последняя форма ответственности юридического лица помогает преодолеть камень преткновения при введении ответственности юридических лиц – вопрос о вменении вины субъектам, которые по определению не испытывают психологического отношения к совершенному факту. Модель квазиуголовной ответственности позволяет включать корпоративные санкции в уголовное право, не называя юридические лица прямыми исполнителями (субъектами) преступления.

Таблица 33. Положения об ответственности юридических лиц в международных правовых документах

| | |
|---|---|
| Инструменты ОЭСР | <p>Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок, 1997 г.</p> |
| | <p>Статья 2: Каждая Сторона в соответствии со своими правовыми принципами принимает необходимые меры, предусматривающие ответственность юридических лиц за подкуп иностранного должностного лица. Статья 3.2: В случае если в соответствии с правовой системой какой-либо Стороны уголовная ответственность к юридическим лицам неприменима, то эта Сторона обеспечит применение эффективного и соразмерного неуголовного наказания, носящего сдерживающее воздействие, за подкуп иностранных должностных лиц, включая финансовые санкции.</p> |
| | <p>Руководство по рекомендуемой практике в выполнении ряда статей Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок (Приложение к Рекомендации Совета ОЭСР, 2009)</p> |
| | <p><i>В) Статья 2 Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом: ответственность юридических лиц</i> Системы стран-членов в отношении ответственности юридических лиц за подкуп иностранных публичных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок не должны ограничивать ответственность случаями, в которых осуществляется преследование и выносятся обвинительные приговоры в отношении физических лиц, совершивших правонарушение. Системам стран-членов в отношении ответственности юридических лиц за подкуп иностранных публичных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок необходимо следовать одному из следующих подходов:</p> |
| | <p>a. уровень полномочий лица, чье поведение ведет к возникновению ответственности юридического лица трактуется гибко и отражает широкий круг систем принятия решений в юридических лицах, либо b. подход, функционально аналогичный выше описанному, хотя он начинает действовать только в результате действий лиц, обладающих наивысшими руководящими полномочиями, поскольку охватываются следующие случаи: - лицо, обладающее наивысшим уровнем руководящих полномочий, предлагает, обещает или дает взятку иностранному публичному должностному лицу; - лицо, обладающее наивысшим уровнем руководящих полномочий, отдает распоряжение или дает санкцию лицу более низкого уровня предложить, пообещать или дать взятку иностранному публичному должностному лицу, а также - лицо, обладающее наивысшим уровнем руководящих полномочий, не препятствует лицу более низкого уровня в подкупе иностранного публичного должностного лица, в том числе в результате недостаточного контроля над таким лицом или непринятия адекватных мер внутреннего контроля, программ или мер этики и комплаенса.</p> |
| Второй протокол к Конвенции ЕС о защите финансовых интересов европейских сообществ, 1997 г. | <p>Статья 3 – Ответственность юридических лиц 1. Каждое государство-участник принимает необходимые меры к тому, чтобы обеспечить привлечение юридических лиц к ответственности за мошенничество, активную коррупцию, и отмывание денег, совершенные для их выгоды любым лицом, действующим единолично или в составе органа юридического лица, занимающим руководящее положение в юридическом лице на основании — полномочия выступать от имени юридического лица, либо</p> |

- полномочия принимать решения от имени юридического лица, либо
 - полномочия осуществлять контроль в юридическом лице,
- а также за участие в качестве соучастников или подстрекателей в таком мошенничестве, активной коррупции или отмывании денег, или за покушение на совершение такого мошенничества.
2. Помимо случаев, уже перечисленных в п. 1, каждое государство-участник принимает необходимые меры к тому, чтобы обеспечить привлечение юридического лица к ответственности в случае, когда отсутствие надзора или контроля со стороны лица, упомянутого в п. 1, сделало возможным совершение мошенничества, или деяния активной коррупции, или отмывания денег к выгоде юридического лица лицом, находящимся под его начальством.
3. Ответственность юридического лица согласно пп. 1 и 2 не должна исключать уголовное разбирательство в отношении физических лиц, являющихся исполнителями, подстрекателями или соучастниками мошенничества, активной коррупции или отмывания денег.

Статья 4 – Санкции в отношении юридических лиц

1. Каждое государство-участник принимает необходимые меры к тому, чтобы юридическое лицо, привлеченное к ответственности по Статье 3 (1), каралось эффективными, пропорциональными и имеющими сдерживающее воздействие санкциями, включающими уголовные и неуголовные штрафы и может включать иные санкции, такие как:
- (a) лишение права на государственную поддержку или помощь;
 - (b) временное или постоянное отстранение от ведения коммерческой деятельности;
 - (c) помещение под судебный надзор;
 - (d) судебный приказ о ликвидации.
2. Каждое государство-участник принимает необходимые меры к тому, чтобы юридическое лицо, привлеченное к ответственности по Статье 3 (2), каралось эффективными, пропорциональными и имеющими сдерживающее воздействие санкциями или мерами.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, 1999 г.

Статья 1.d: ... "юридическое лицо" означает любое образование, имеющее таковой статус в силу действующего национального права, за исключением государств или других государственных органов, действующих в осуществление государственных полномочий, а также международных организаций.

Статья 18 – Ответственность юридических лиц

1. Каждая Страна принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности в связи с совершением уголовных преступлений, заключающихся в активном подкупе, использовании служебного положения в корыстных целях и отмывании денег, квалифицированных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией и совершенных в интересах любого физического лица, действующего в своем личном качестве или в составе органа юридического лица, которое занимает ведущую должность в юридическом лице, путем:
- выполнения представительских функций от имени юридического лица; или
 - осуществления права на принятие решений от имени юридического лица; или
 - осуществления контрольных функций в рамках юридического лица,
- а также за участие такого физического лица в вышеупомянутых преступлениях в качестве соучастника или подстрекателя.
2. Помимо случаев, уже предусмотренных пунктом 1, каждая Страна принимает необходимые меры для обеспечения того, чтобы юридическое лицо могло быть привлечено к ответственности тогда, когда вследствие отсутствия надзора или контроля со стороны физического лица, упомянутого в пункте 1, появляется возможность совершения уголовных преступлений, упомянутых в пункте 1, в интересах этого юридического лица физическим лицом, осуществляющим свои полномочия от его имени.
3. Ответственность юридического лица в соответствии с пунктами 1 и 2 не исключает возможности уголовного преследования физических лиц, совершивших, подстрекавших к совершению или участвовавших в уголовных преступлениях, упомянутых в пункте 1.

Статья 19 – Санкции и меры

... 2 Каждая Страна обеспечивает, чтобы в отношении юридических лиц, привлеченных к ответственности в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 18, применялись эффективные, соразмерные и сдерживающие уголовные или неуголовные санкции, в том числе финансового характера

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, 2003 г.

Статья 26 – Ответственность юридических лиц

- Каждое Государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией
2. При условии соблюдения правовых принципов Государства-участника ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной
3. Возложение такой ответственности не наносит ущерба уголовной ответственности физических лиц, совершивших преступления

| | |
|---|---|
| Принципы высокого уровня в отношении ответственности юридических лиц за коррупцию стран Группы двадцати G20 | <p>4. Каждое Государство-участник, в частности, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с настоящей статьей, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций, включая денежные санкции.</p> <p>Принцип 1: Необходимо ввести прочные правовые основы для привлечения юридических лиц к ответственности за коррупцию, в том числе за внутренний и иностранный подкуп, и связанные с ней преступления.</p> <p>Принцип 2: В законодательство об ответственности юридических лиц необходимо включить все структуры с юридическими правами и обязательствами.</p> <p>Принцип 3: Ответственность юридических лиц не должна ограничиваться случаями, в которых физическое лицо или лица, совершившие правонарушение, подверглись уголовному преследованию и были осуждены.</p> <p>Принцип 4: Ответственность юридических лиц не должна быть ограничена случаями, когда правонарушение было совершено старшим руководителем.</p> <p>Принцип 5: Юридическое лицо не должно иметь возможности избежать ответственности, прибегая к помощи посредников, включая другие юридические лица, для совершения коррупционного правонарушения от своего имени.</p> <p>Принцип 6: Компании не должны иметь возможность уклониться от ответственности путем смены своего наименования.</p> <p>Принцип 7: Необходимо обеспечить эффективную подсудность для юридических лиц.</p> <p>Принцип 8: В отношении юридических лиц должны действовать эффективные, пропорциональные и имеющие сдерживающее воздействие санкции.</p> <p>Принцип 9: Следует предусмотреть возможность изъятия и конфискации у юридических лиц взятки и доходов от коррупции, либо применения санкций финансового характера, сопоставимых по эффекту.</p> <p>Принцип 10: Следует рассмотреть возможность введения дополнительных мер против юридических лиц.</p> <p>Принцип 11: Необходимо оказывать международное сотрудничество в делах о коррупции в наиболее полной мере, там где это необходимо и не противоречит правовой системе государства, в том числе в отношении процессуальных действий, в которых участвуют юридические лица.</p> <p>Принцип 12: В случаях, когда юридическое лицо находится в нескольких юрисдикциях сразу, странам необходимо консультироваться между собой.</p> <p>Принцип 13: Необходимо поддерживать эффективные меры внутреннего контроля, этики, программы комплаенса или меры по предотвращению и выявлению коррупции.</p> <p>Принцип 14: Следует рассмотреть возможность введения конкретных стимулов для содействия эффективному соблюдению норм и правил хозяйственными субъектами.</p> |
|---|---|

Вставка 43. Вменение вины юридическим лицам

Обычным возражением против введения ответственности юридических лиц является отсылка к личному характеру уголовной ответственности. Вину в традиционном понимании (психологическое отношение к совершенному) действительно нельзя относить на юридических лиц, которые являются вымышленными субъектами. Тем не менее в законодательстве ряда стран, которым сложно по этой причине ввести уголовную ответственность в отношении юридических лиц, предусмотрена основанная на виновности ответственность юридических лиц за административные правонарушения. Например, в соответствующем кодексе Таджикистана предусмотрено, что юридические лица несут ответственность за административные правонарушения (хотя и не за коррупционные), которые требуют установления виновности; юридические лица пользуются гарантией презумпции невиновности. Стандартом ответственности является то, что юридическое лицо несет ответственность, когда было установлено, что у него была обязанность соблюдать требования, нарушения которых ведут к возникновению административной ответственности, но оно не приняло всех необходимых мер к их соблюдению. Аналогичная модель используется в Кодексе административных правонарушений России.

Другие страны (например, Грузия) предусматривают ответственность юридических лиц, когда соответствующие действия были непосредственно совершены ответственными (руководящими) лицами компании или по халатности данных лиц (например, в результате отсутствия контроля или надзора). Важным элементом, связывающим личный проступок с корпоративной субъектностью, заключается в том, что такого рода правонарушения должны быть совершены к выгоде

юридического лица. В Уголовном кодексе Молдовы юридические лица несут ответственность за уголовное правонарушение, если они не выполнили или ненадлежащим образом выполнили прямые распоряжения закона, в котором установлены обязательства или запреты в отношении осуществления определенной деятельности, и имелось хотя бы одно из следующих условий: а) акт был совершен в интересах соответствующего юридического лица физическим лицом, занимающим руководящую должность, действовавшим самостоятельно или в составе органа юридического лица; б) акт был принят или санкционирован, одобрен или использован лицом, занимающим руководящую должность; в) акт был совершен из-за отсутствия надзора и контроля со стороны лица, занимающего руководящую должность. Кодекс правонарушений 2017 г. Кыргызской Республики (ст. 18) явным образом требует, чтобы юридическое лицо было признано виновным, «если физическое лицо, нанятое им, или физическое лицо, выполняющие определенные действия в интересах юридического лица согласно договору, знало или могло и должно было знать о неправомерной природе своего деяния (действия или бездействия).

Модели выше предусматривают объективное вменение вины, или безусловной ответственности, которая не требует виновности как таковой, демонстрируя таким образом, как традиционные понятия правовой ответственности могут адаптироваться к новым реалиям и устанавливать эффективную ответственность для юридических лиц.

Источник: отчеты о мониторинге СПД; исследования секретариата ОЭСР/АКС.

Административная ответственность юридических лиц считается слабее уголовной, потому что у нее узкий перечень имеющихся инструментов расследования (обычно исключая меры принуждения или скрытые меры) по сравнению с имеющимися в соответствии с уголовными процессуальными действиями⁵⁶². Также административные санкции обычно не имеют достаточного сдерживающего воздействия. Например, в отчетах по мониторингу **Казахстана СПД** был сделан вывод о том, что административная ответственность согласно казахскому Кодексу административных правонарушений не была эффективной и не имела сдерживающего действия по ряду причин: ответственность применяется только к одному правонарушению (активный подкуп публичного должностного лица); ответственность возникает только в том случае, если правонарушение было совершено, санкционировано, утверждено управляющим органом/лицом; санкции не являются ни сдерживающими, ни пропорциональными (штраф в размере до 5 000 долларов США за первое нарушение, и роспуск – за повторное); административная ответственность возникает в отсутствие признаков уголовного правонарушения, и, кроме того, в казахском законе уголовной ответственности для юридического лица не предусмотрено. Наконец, в ответственности не делается отсылки на уголовные коррупционные правонарушения, введенные международными документами, не предусматривая при этом и аналогичных административных правонарушений⁵⁶³.

Существуют четыре основные модели ответственности юридических лиц:

1. Модель идентификации, когда ответственность юридического лица может наступить только в результате правонарушения, совершенного ее контролирующим должностным лицом, т.е. лицом, принадлежащим высшему руководству компании или обладающему представительскими полномочиями.
2. Модель расширенной идентификации, когда ответственность юридического лица может также наступить в результате неосуществления руководством надзора за своими сотрудниками («правило отсутствия надзора»).
3. Модель ответственности за действия других, когда ответственность юридического лица может наступить в результате правонарушения одного из сотрудников, действовавшего

в пределах своих должностных обязанностей и с намерением принести выгоду корпорации.

4. Организационная модель, когда ответственность юридического лица устанавливается через недостатки в его корпоративной культуре.

Таблица 34. Форма ответственности юридических лиц в странах АКС

| Уголовная ответственность | | Административная штрафная ответственность | Квазиуголовная ответственность |
|---------------------------|--------------------|---|--------------------------------|
| Албания | Северная Македония | Болгария | <i>Азербайджан</i> |
| Босния и Герцеговина | Молдова | Россия | <i>Кыргызстан</i> |
| Хорватия | <i>Монголия</i> | | Латвия |
| Эстония | Черногория | | <i>Украина</i> |
| <i>Грузия</i> | Румыния | | |
| Литва | Сербия | | |
| | Словения | | |
| 13 | | 2 | 4 |

Источник: ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 20-21, цитируется выше; отчеты о мониторинге СПД.

Среди стран АКС большинство государств (14) придерживается того или иного варианта модели идентификации (см. таблицу ниже). Девять из них – Азербайджан, Босния и Герцеговина, Грузия, Латвия, Литва, Северная Македония, Словения, Сербия и Украина – явным образом установили в своем законодательстве, что отсутствие надзора со стороны руководства может также вести к ответственности юридического лица. Российская и болгарская системы административной штрафной ответственности и новые положения о мерах уголовного права, применяемых по отношению к юридическим лицам, а также уголовные санкции, применяемые к юридическим лицам согласно уголовному кодексу Молдовы – все следуют модели ответственности за действия других. Румыния – единственная страна, в которой ответственность юридических лиц разработана в свете организационной модели.

Таблица 35. Модели ответственности юридических лиц в странах АКС

| Модель идентификации | Модель расширенной идентификации | Модель ответственности за действия других | Организационная модель |
|----------------------|----------------------------------|---|------------------------|
| Албания | Азербайджан | Болгария | Румыния |
| Хорватия | Босния и Герцеговина | Кыргызстан | |
| Эстония | Грузия | Монголия | |
| Черногория | Латвия | Россия | |
| | Литва | | |
| | Молдова | | |
| | Северная Македония | | |
| | Сербия | | |
| | Словения | | |
| | Украина | | |

Источник: ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 20-21, цитируется выше; отчеты о мониторинге СПД.

В исследовании ОЭСР/АКС по ответственности юридических лиц было предложены следующие рекомендации по мерам директивного характера в отношении модели ответственности:

- Обеспечить эффективность режима ответственности юридических лиц, охватив действия представителей более низкого уровня. Модели ответственности, сочетающие модель ответственности за действия другого (“*respondeat superior*”) с защитой надлежащего тщания, является эффективным инструментом в борьбе с корпоративными преступлениями. Это позволяет свести к минимуму риск того, что юридическое лицо избежит ответственности благодаря сложности своей корпоративной структуры, позволяя в то же время юридическим лицам защищать себя. Это также мотивирует корпорации к тому, чтобы создавать надлежащие правила комплаенса и механизмы предотвращения коррупции.
- В противном случае, если круг представителей, которые могут привести к появлению ответственности у юридического лица, ограничен «ответственными лицами» (например, директорами, менеджерами, т.д.), необходимо обеспечить следующее: а) юридическое лицо должно нести ответственность, когда недостаток надзора со стороны ответственного лица сделал совершение преступления возможным; б) определение «ответственного лица» должно быть достаточно широким, чтобы включать в себя всех лиц, которые *de facto* уполномочены выступать от имени юридического лица, а также лиц, которых можно разумным образом считать уполномоченными действовать от имени юридического лица, или тех, кто фактически контролирует юридическое лицо (как «теневого» руководящий разум или бенефициарный собственник). Определение не должно быть ограничено формальными назначениями, определяемыми коммерческим законодательством или уставом компании⁵⁶⁴.

Со времени предыдущего раунда мониторинга еще две страны СПД ввели у себя ответственность юридических лиц за коррупцию – **Кыргызстан** (2019 г.) и **Монголия** (2016 г.). Три другие страны СПД ввели эту ответственность ранее (**Грузия**, **Азербайджан** и **Украина**). В новом уголовном кодексе Узбекистана, разработанном в 2019 г., включено положение об уголовных мерах, принимаемых в отношении юридических лиц.

Грузия стала первой страной СПД, введшей у себя ответственность юридических лиц в соответствии с международными стандартами. В 2006 г. Грузия внесла поправки в Уголовный кодекс для установления уголовной ответственности юридических лиц за отмывание денег, подкуп в частном секторе и активное взяточничество в публичном секторе в случаях, когда действие было «совершенно ответственным лицом»⁵⁶⁵ от имени или через юридическое лицо и/или ради его выгоды. В 2008 году Уголовный кодекс был вновь изменен внесением положения об ответственности юридических лиц за отсутствие надзора или контроля со стороны «ответственного лица», которое привело к совершению правонарушения.

В 2012 году **Азербайджан** принял поправки в свой Уголовный кодекс, предусмотрев уголовную ответственность юридических лиц (см. вставку ниже). Ответственность может быть применена к юридическим лицам за отсутствие процедурных правил. В отчете по четвертый раунд мониторинга СПД Азербайджану было рекомендовано без промедления ввести уголовно-процессуальные положения для обеспечения применения уголовной ответственности юридических лиц. Такие правила были наконец введены поправками в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, которые вступили в силу в декабре 2016 г. В 2018 г были приняты дальнейшие поправки в Кодекс исполнения наказаний, включая новую главу об исполнении мер уголовно-правового характера в отношении юридических лиц.

Таблица 36. Ответственность юридических лиц за коррупционные преступления в странах АКС

| Страна | Ответственность, год введения/тип (правовые основания) | Ответственно сть за неосуществл ение надзора | Защита ссылкой на меры предупреждения | Санкции финансового характера | Иные санкции |
|----------------------|--|--|---------------------------------------|---|---|
| Албания | Уголовная, 2007 (Уголовный кодекс, Закон об ответственности юридических лиц) | ○ | ○ | Штраф до примерно EUR 360 000. | Роспуск; приостановление или запрет определенной деятельности; введение административного контроля; отстранение от госзакупок; исключение из получения или использования лицензий, разрешений, концессий или субсидий; публикация судебного решения; конфискация. |
| Армения | <i>Отсутствует</i> (проект Уголовного кодекса предусматривает ответственность для ЮЛ) | - | - | - | - |
| Азербайджан | Квазиуголовная, «меры уголовного права», 2012 (Уголовный кодекс) | ● | ○ | Штраф от примерно EUR 26 000 до EUR 106 000, или от однократного до пятикратного размера ущерба, нанесенного (дохода полученного) в результате совершения преступления. | Конфискация; лишение права заниматься определенными видами деятельности; роспуск. |
| Босния и Герцеговина | Уголовная (Уголовные кодексы) | ● | ○ | Штраф от EUR 2 550 до EUR 2,5 млн | Роспуск; конфискация; отстранение от госзакупок; публикация судебного решения. |
| Болгария | Административная, 2005 (Закон об административных правонарушениях и санкциях) | ● | ○ | Если преимущество, которое ЮЛ получило или получило бы в результате преступления, носит имущественный характер, штраф примерно до EUR 500 000, но не менее стоимости преимущества. Если преимущество не носит имущественного характера или если невозможно установить стоимость преимущества, штраф до EUR 500 000. | Конфискация |
| Хорватия | Уголовная, 2003 (Закон об ответственности юридических лиц за уголовные правонарушения) | ○ | ○ | Штраф от EUR 650 до примерно EUR 680 000. | Роспуск; профессиональные запреты; запреты на сделки с выгодополучателями национального и местного бюджетов; запрет на получение лицензий, разрешений или концессий; публикация судебного решения; конфискация. |

| Страна | Ответственность, год введения/тип (правовые основания) | Ответственно сть за неосуществл ение надзора | Защита ссылкой на меры предупреждения | Санкции финансового характера | Иные санкции |
|--------------------|--|--|---------------------------------------|---|---|
| Чешская Республика | Уголовная, 2012 (Закон об уголовной ответственности юридических лиц и процессуальные меры против них) | ● | ○ | Штраф от EUR 800 до EUR 58,6 млн. | Отстранение от госзакупок, запрет на получение государственных грантов и субсидий; роспуск; запрет деятельности; публикация судебного решения; конфискация. |
| Эстония | Уголовная, 2002 (Уголовный кодекс) | ○ | ○ | Штраф от 4 000 до EUR 16 млн | Конфискация, отстранение от госзакупок |
| Грузия | Уголовная, 2006 (Уголовный кодекс) | ● | ○ | Минимальный штраф EUR 44 000, без верхнего предела штрафа. | Роспуск; лишение права заниматься какой-либо деятельностью; конфискация имущества. |
| Венгрия | Уголовная, 2004 (Закон о мерах, применимых к юридическим лицам в соответствии с уголовным законодательством) | ● | ○ | Минимальный штраф EUR 1 585, без верхнего предела штрафа. | Ликвидация ЮЛ, ограничение деятельности ЮЛ; отстранение от госзакупок. Конфискация |
| Казахстан | <i>Отсутствует</i> (проект поправок в Уголовный кодекс, позднее отозваны) | - | - | - | - |
| Кыргызстан | Квазиуголовная, «меры уголовного права», 2019 (Уголовный кодекс) | ○ | ○ | Штраф от EUR 2 300 до 17 700 | Ограничения в правах: запрет на осуществление определенных видов деятельности, принимать участие в публичных торгах; получать кредиты, налоговые льготы, субсидии и государственного бюджета. Роспуск юридического лица. Конфискация. |
| Латвия | Квазиуголовная, «меры принуждения по отношению к юридическим лицам», 2005 (Уголовный кодекс) | ● (с 2013 г.) | ○ | От 10 до 100 000-кратного размера минимальной заработной платы (в 2015 г.: от EUR 3 600 до EUR 36 млн). | Ликвидация; ограничение прав; конфискация имущества. Отстранение от госзакупок. |
| Литва | Уголовная (Уголовный кодекс) | ● | ○ | Штраф от EUR 38 до EUR 1,9 млн. | Ограничение деятельности; ликвидация. Конфискация |

| Страна | Ответственность, год введения/тип (правовые основания) | Ответственно сть за неосуществл ение надзора | Защита ссылкой на меры предупреждения | Санкции финансового характера | Иные санкции |
|------------|--|--|---------------------------------------|---|--|
| Молдова | Уголовная, 2003 – по ряду правонарушений, 2012 – по коррупционным правонарушениям (Уголовный кодекс) | ○ | ○ | От 1 500 до 60 000 «стандартных единиц» (1 единица равна 50 молдавским леям, или EUR 2,5; т.е. от EUR 3 750 до EUR 150 000). | Лишение права заниматься определенными видами деятельности; роспуск. |
| Монголия | Уголовная, 2016, за активный подкуп и отмывание денег | ○ | ○ | Штраф от EUR 670 до EUR 133 000 | Лишение права заниматься определенными видами деятельности |
| Черногория | Уголовная, 2007 (Уголовный кодекс и Закон об ответственности юридических лиц за уголовные правонарушения) | ○ | ○ | Штраф от двукратного размера нанесенного ущерба или приобретенной незаконной материальной выгоды до 100-кратной величины нанесенного материального ущерба или приобретенной незаконной материальной выгоды. Если в результате уголовного преступления ущерб нанесен не был или никакой незаконной материальной выгоды не получено, либо если сложно установить размер данного ущерба или материальной выгоды в разумные временные сроки, учитывая природу совершенного уголовного правонарушения, а также иные обстоятельства, суд может назначить штраф в размере от EUR 1 000 до EUR 5 млн. | Роспуск юридического лица; условный приговор; а в качестве мер обеспечения – разработка и внедрение программы эффективных, необходимых и разумных мер; конфискация предметов; публикация судебного решения; запрет на ведение определенных хозяйственных и иных видов деятельности. |
| Польша | Квазиуголовная, 2002 (Закон об ответственности коллективных лиц за действия, запрещенные под угрозой штрафа) | ● | ○ | Штраф примерно от EUR 242 до EUR 1 21 млн (но не более 3% выручки за налоговый год, в который было совершено правонарушение, ставшее основанием для возникновения ответственности у ЮЛ). | Запреты на деятельность; конфискация. |
| Румыния | Уголовная, 2006 (Уголовный кодекс) | ● | ○ | Штраф от EUR 4000 до EUR 334 000 | Роспуск; приостановление деятельности от 3 месяцев до 3 лет, или приостановление ведения одного из видов деятельности, связанного с совершенным правонарушением; закрытие рабочей станции от 3 месяцев до 3 лет; запрет на участие в процедурах государственных закупок на период от 1 до 3 лет; |

| Страна | Ответственность, год введения/тип (правовые основания) | Ответственно сть за неосуществл ение надзора | Защита ссылкой на меры предупреждения | Санкции финансового характера | Иные санкции |
|----------------------|--|--|---------------------------------------|--|--|
| | | | | | помещение под судебный надзор; публикация решения об обвинительном приговоре. В качестве меры безопасности может быть отдан приказ о конфискации преступных доходов и о расширенной конфискации. |
| Россия | Административная, 2011 (Кодекс административных правонарушений) | ○ | ○ | За взятки менее EUR 13 500 – штраф до 3-кратного размера величины взятки (но не менее EUR 13 500); за взятки от EUR 13 500 до 272 000 – штраф до 30-кратной величины взятки (но не менее EUR 272 000); за взятки свыше EUR 272 000 – штраф в размере до 100-кратной величины взятки (но не менее EUR 1 358 000). Без верхнего предела. | Конфискация взятки. |
| Сербия | Уголовная, 2008 (Уголовный кодекс, Закон об ответственности юридических лиц за уголовные правонарушения) | ● | ○ | От EUR 9 000 до EUR 4,4 млн. | Запрет на ведение определенных видов регистрируемой деятельности или операций; конфискация; публикация судебного решения. |
| Словацкая Республика | Квазиуголовная, «защитные меры» по отношению к ЮЛ, 2010 (Уголовный кодекс) Новый Закон об уголовной ответственности юридических лиц, 2015 | ● | ○ | По закону 2010 года: Конфискация всего имущества ЮЛ и принудительное банкротство или штраф от 800 до EUR 1 66 млн. По закону 2015 года: штраф до EUR 1,6 млн. | По закону 2015 г.: роспуск юридического лица, конфискация активов, запрет на коммерческие и иные виды деятельности, требующие разрешения или лицензии, временный запрет на участие в тендерах на госзакупки, лишение права получения грантов, субсидий и иных выгод, как-то выплаты из структурных фондов ЕС, публикация судебного решения с приговором. |
| Словения | Уголовная, 1999 (Закон об ответственности юридических лиц за уголовные правонарушения) | ● | ○ | Сумма взятки зависит от санкций для физического лица по соответствующему правонарушению: - в случае если физическому лицу предписано лишение свободы на срок до трех лет, штраф от EUR 10 000 до EUR 500 000 или – если через уголовное преступление нанесен материальный | Роспуск; отстранение от госзакупок; исключение из получения экспортных кредитов при поддержке государства (за подкуп иностранного должностного лица). |

| Страна | Ответственность, год введения/тип (правовые основания) | Ответственно сть за неосуществл ение надзора | Защита ссылкой на меры предупреждения | Санкции финансового характера | Иные санкции |
|--------------------|---|--|---------------------------------------|---|---|
| | | | | ущерб или получена имущественная выгода– до 100-кратной величины нанесенного ущерба или полученной имущественной выгоды; - в случае, когда физическому лицу предписано лишение свободы на срок более трех лет, штраф в размере от EUR 50 000 EUR до 1 млн или – если преступлением причинен материальный ущерб или получена имущественная выгода – до 200-кратной величины нанесенного ущерба или полученной имущественной выгоды; вместо штрафа к ЮЛ может быть применена конфискация имущества | |
| Таджикистан | <i>Отсутствует</i> (административная ответственность ЮЛ предусмотрена Кодексом административных правонарушений, но не распространяется на подкуп) | - | - | - | - |
| Северная Македония | Уголовная, 2004 (Уголовный кодекс) | ● | ○ | Штраф от EUR 1 600 до EUR 478 500. | Временный или постоянный запрет ЮЛ заниматься определенными видами профессиональной деятельности; роспуск. Конфискация. |
| Турция | Административная, 2009 (Кодекс нетяжких правонарушений). Также «специальные меры безопасности» в отношении ЮЛ в соответствии с Уголовным кодексом «в отношении правонарушений, совершенных для выгоды таких юридических лиц». | ○ | ○ | Штраф примерно от EUR 4 830 до 966 000 (в 2014 г.). | Отстранение от госзакупок. |
| Украина | Квазиуголовная, «меры уголовно-правового характера | ● | ○ | Штраф в размере, двукратно превышающем полученную неправомерную выгоду. Если выгода | Конфискация вырученных доходов и орудий коррупционных преступлений (но |

| Страна | Ответственность, год введения/тип (правовые основания) | Ответственно сть за неосуществл ение надзора | Защита ссылкой на меры предупреждения | Санкции финансового характера | Иные санкции |
|-----------------------|---|--|---------------------------------------|---|---|
| | по отношению к ЮЛ, 2014 (Уголовный кодекс) | | | не была получена или не поддается обсчету, штраф примерно от EUR 3 000 до примерно EUR 45 000 (в зависимости от тяжести правонарушения) | только в производстве в отношении физических лиц) |
| Узбекистан | <i>Отсутствует</i> (проект нового Уголовного кодекса включает меры уголовного права. Применяемые по отношению к ЮЛ) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | - | - |
| <p>● Да ○ Нет</p> | | | | | |

Примечание: ЮЛ – юридические лица.

Источник: ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, Приложение 2; отчеты о мониторинге СПД; исследования секретариата ОЭСР/АКС.

Важно отметить, что в соответствии с новыми положением УПК Азербайджана в случае прекращения уголовного дела в отношении физического лица по ряду оснований (в случае невозможности привлечь к ответственности реального исполнителя), если собранных доказательств будет достаточно для применения мер уголовно-правового характера в отношении юридического лица, следователь принимает решение о направлении дела в суд с обвинительным заключением, сформулированным в соответствии с требованиями законодательства⁵⁶⁶.

Вставка 44. Ответственность юридических лиц в Азербайджане

В 2012 году Азербайджан ввел поправки в Уголовный кодекс, которыми была предусмотрена ответственность юридических лиц по ряду правонарушений, включая коррупцию. В соответствии с новой Главой 15-2 Уголовного кодекса «меры уголовно-правового характера» могут быть применены к юридическим лицам за совершение в свою пользу и в 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 каким-либо сотрудником юридического лица в случае, когда правонарушение было совершено в результате недостаточного надзора над таким сотрудником со стороны упомянутых выше должностных лиц.

К юридическим лицам применяются следующие «меры уголовно-правового характера»: штраф; специальная конфискация; лишение юридического лица права на занятие определенной деятельностью; роспуск юридического лица. Штраф предусмотрен в размере от 50 000 до 200 000 манат (около EUR 26 000 до 105 000 в 2019 г.) или в размере от однократной до пятикратной величины нанесенного ущерба (полученного дохода) в результате совершения преступления. Штраф, применяемый к юридическому лицу, не превышает половины стоимости имущества, принадлежащего юридическому лицу.

Конкретные санкции будут зависеть от следующих обстоятельств: природы и степени опасности для общества; размера дохода юридического лица в результате совершения преступления, а также природы и степени реализации его интересов; числа совершенных правонарушений и тяжести их последствий; участия юридического лица в раскрытии преступления, выявления его участников, а также прослеживания и обнаружения преступных доходов; добровольного возмещения или урегулирования материального и психологического ущерба, мер, принимаемых юридическими лицами для снижения ущерба потерпевшей стороне, особенностей юридического лица, в том числе, применения к нему ранее «мер уголовно-правового характера», благотворительной или иной общественно-полезной деятельности, в которой оно принимало участие.

Источник: информация правительства Азербайджана, отчеты по мониторингу СПД Азербайджана.

Украина ввела ответственность *sui generis* юридических лиц для уголовных правонарушений в отдельном законе в 2009 г.; однако в 2011 г. закон был отменен, просуществовав только пять дней. В 2013 г. новыми поправками в Уголовный кодекс Украины были введены «меры уголовно-правового характера, применяемые к юридическим лицам». Поправки должны были войти в силу в сентябре 2014 г., но дата затем была изменена, и поправки вступили в силу в апреле 2014 г. (положения снова были изменены в мае 2014 года). Во вставке ниже приводится описание. Со времени предыдущего раунда мониторинга новых поправок в законодательстве не было.

Вставка 45. Ответственность юридических лиц в Украине

В 2014 году Украина ввела квазиуголовную ответственность юридических лиц за коррупцию: соответствующие положения включены в Уголовный кодекс, но юридические лица не считаются субъектами уголовных правонарушений вместе с физическими лицами, вместо этого применяются «меры уголовно-правового характера» в следующих случаях:

- совершение его уполномоченным лицом от имени и в интересах юридического лица любого из предусмотренных правонарушений (активного подкупа публичного должностного лица, активного подкупа должностного лица частной организации или лица, оказывающего публичные услуги, злоупотребление влиянием в корыстных интересах);
- невыполнение обязанностей, переданных его уполномоченному лицу по закону или уставным документам, в отношении принятия мер по предупреждению коррупции, что привело к совершению любого из установленных правонарушений.

«Уполномоченное лицо» юридического лица означает служащих юридического лица, а также иных лиц, которые в соответствии с законом, уставными документами юридического лица или контрактом имеют право действовать от имени юридического лица. Вышеперечисленные коррупционные правонарушения считаются совершенными в интересах юридических лиц, если они привели к получению юридическим лицом неправомерной выгоды или созданию условий для получения такой выгоды, либо были направлены на уклонение от ответственности, предусмотренной законом.

В отношении коррупционных правонарушений к юридическим лицам применяется только один вид «мер уголовно-правового характера» – штраф; другие санкции – конфискация и ликвидация – за коррупционные преступления не применяются. Сумма штрафа была первоначально установлена в абсолютных величинах в зависимости от тяжести преступления, совершенного «уполномоченным лицом», и варьировала от примерно EUR 4 до EUR 67 000. Она была пересмотрена в 2014 году, когда было установлено главное правило наказания, когда штраф применяется в двукратном размере «незаконно полученной неправой выгоды»; если выгоду невозможно рассчитать или она не была получена, тогда диапазон штрафов применяется в зависимости от тяжести правонарушения (примерно от EUR 3 000 до 45 000 по обменному курсу на середину 2019 года).

Источник: ОЭСР/АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, с. 50-53.

Новый Уголовный кодекс **Монголии**, принятый в 2016 г., предусматривает в своей Особой части, что уголовная ответственность может быть применена к юридическому лицу. Ответственность юридических лиц явным образом описывается в Статье 22.5, инкриминирующей дачу взятки, и в Статье 18.6 об отмывании денег. В Статье 22.5 говорится, что «если это преступление совершено от имени или по поручению юридического лица, право юридического лица вести определенные виды деятельности отменяется, и оно подлежит штрафу в размере 20 000 400 единиц, эквивалентных тугрику». В переводе на местную валюту денежная санкция составляет от 2 000 000 – 400 000 000 тугриков, что равно примерно от EUR 670 до EUR 133 000. В Статье 5.1.5 Уголовного кодекса говорится о том, что санкции на юридических лиц налагаются исходя из характеристик преступления, а также уровня вреда и обстоятельств преступления⁵⁶⁷.

Кыргызстан ввел ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения в 2019 году с принятием нового уголовного кодекса. Юридическое лицо подлежит применению обязательных мер уголовного принуждения, если оно совершило деяния, квалифицированные в особых статьях УК, в частности: Статьи 215 (Легализация (отмывание) преступных доходов), 233

(Злоупотребление полномочиями в коммерческой или иной организации), 234 (Нарушение порядка проведения публичных торгов, аукционов или тендеров), 237 (Коммерческий подкуп), 238 (Незаконное получение вознаграждения служащим), 327 (Посредничество во взяточничестве), 328 (Дача взятки). Согласно новому Уголовному кодексу Кыргызстана юридическое лицо подлежит применению мер уголовного принуждения, если деяние было совершено «от имени или через юридическое лицо физическим лицом в интересах такого юридического лица, независимо от того, было ли физическое лицо привлечено к ответственности или нет».

В ряде стран СПД рассматривалась возможность введения ответственности юридических лиц за коррупцию. В **Казахстане** в 2010 году был принят в первом чтении законопроект по внесению изменений в Уголовный кодекс, но он был позднее отозван, и новых предложений не поступало. В 2017-2018 гг. **Армения** разработала проект нового Уголовного кодекса, в котором были положения об уголовной ответственности юридических лиц. Аналогичным образом, в 2019 г. в **Узбекистане** приступили к разработке нового уголовного кодекса, который будет включать уголовно-правые меры, применяемые к юридическим лицам.

Автономная ответственность

Одним из главных вопросов введения эффективной ответственности юридических лиц является обеспечение ее автономного характера. Автономия ответственности юридических лиц имеет два аспекта⁵⁶⁸. Во-первых, ответственность юридических лиц не должна зависеть от привлечения к ответственности и осуждения физического лица, совершившего уголовное деяние. Во-вторых, должна существовать возможность ведения отдельных разбирательств в отношении физического и юридического лица.

В Руководстве по рекомендуемой практике в осуществлении Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом⁵⁶⁹ говорится, что ответственность юридических лиц не должна «ограничиваться ... делами, в которых физические лица, совершившие правонарушения, привлекаются к ответственности или наказываются». По мнению Рабочей группы по взяточничеству ОЭСР, «режим, требующий осуждения и наказания физического лица, не в состоянии справиться со все более сложными корпоративными структурами, которые нередко характеризуются децентрализованной структурой принятия решений»⁵⁷⁰. Осуждение физического лица как предварительное условие возникновения ответственности юридического лица также препятствует применению к юридическим лицам эффективных, пропорциональных и имеющихся сдерживающее воздействие санкций. Еще в 1988 году Комитет министров Совета Европы рекомендовал государствам-членам привлекать предприятия к ответственности «независимо от того, можно ли установить личность физического лица, совершившего действия или бездействие, составляющие правонарушение»⁵⁷¹.

Аналогичным образом, ГРЕКО в своих оценках выражала сходную озабоченность режимами ответственности, которые требуют выявления «физического исполнителя» прежде, чем можно будет привлечь к ответственности предприятие, потому что в «крупных корпорациях» возможность того, что лица отвечают только за небольшую долю совершенного правонарушения, а также процессы коллективного принятия решений делают невозможным установить с уверенностью конкретное физическое лицо в качестве подозреваемого и/или привлечь его к ответственности»⁵⁷².

В соответствии с Принципами высокого уровня об ответственности юридических лиц за коррупцию Группы двадцати ответственность юридических лиц не должна быть ограничена делами, в которых физическое лицо или лица, совершившие правонарушение, привлекаются к ответственности или признаются виновными. Режимы ответственности юридических лиц должны допускать ведение разбирательства в отношении юридических лиц независимо от ведения разбирательства в отношении того или иного физического лица или исхода такого разбирательства.

Деятельность юридических лиц и принятие решений в них становятся все более размытыми и сложными, что может создавать серьезные трудности при установлении личности конкретных физических лиц, участвовавших в правонарушениях⁵⁷³.

Таким образом правовой режим, в котором осуждение физического лица является необходимым условием ведения разбирательства в отношении юридического лица, противоречил бы международным стандартам. И наоборот – режим с наивысшим уровнем автономии (который, можно утверждать, был бы также наиболее эффективным) не должен даже требовать выявления исполнителя.

Хорошим примером в этом отношении является Уголовный кодекс **Грузии** (Ст. 107-1), в котором предусматривается, что юридическое лицо подлежит уголовной ответственности, если преступление совершено от его имени, для его выгоды и/или через его посредство, независимо от того, была ли установлена личность исполнителя. В **Латвии** отдельное разбирательство в отношении юридического лица может быть инициировано, «если были установлены обстоятельства, которые не позволяют определить или привлечь к уголовной ответственности конкретное физическое лицо»⁵⁷⁴. Полностью автономная ответственность также должна быть возможна в **Румынии**, потому что ответственность юридических лиц не обязательно связана с ответственностью того или иного физического лица в организационной модели⁵⁷⁵. Наконец, если взять пример Рабочей группы по взяточничеству, в **Италии**, согласно Статье 8 Законодательного указа № 231/2000 предусматривается ответственность юридических лиц, когда либо (а) правонарушитель не был установлен или не может быть привлечен к ответственности, либо (б) [обвинения в] правонарушении снимаются по той или иной причине, кроме амнистии⁵⁷⁶.

Такой подход делает возможным ответственность юридических лиц в случаях, когда было установлено, что преступление было совершено в интересах корпорации, но невозможно установить полный ход событий. Это могло бы произойти, например, тогда, когда преступное решение было принято правлением, но остается неясным, какие члены правления принимали участие в решении. Такой подход также адаптирован с учетом крупных корпораций, в которых в силу сложности структуры и делегирования полномочий политика или решения нередко являются продуктом нескольких человек, действующих коллегиально. Поэтому может произойти так, что при анализе конкретного дела с точки зрения уголовного права оказывается, что человека, которого можно было бы назвать исполнителем, нет⁵⁷⁷.

В других странах АКС предусматривается более низкий уровень автономии ответственности юридических лиц. В некоторых тем или иным образом требуется установление личности конкретного исполнителя. Например, юридическое лицо может быть привлечено к ответственности, даже если конкретный исполнитель «не несет уголовной ответственности» (**Босния и Герцеговина, Болгария, Северная Македония**), «не был осужден» (**Черногория, Россия**), «не виновен» или действовал «под принуждением или угрозой со стороны юридического лица» (**Словения**). Все эти положения исходят из того, что ответственное лицо было установлено и в его отношении, по крайней мере в какой-то степени, было проведено расследование⁵⁷⁸.

В **Сербии, Азербайджане и Хорватии** принцип автономии установлен через процессуальные нормы. Согласно сербскому законодательству юридическое лицо признается ответственным, «даже если уголовное разбирательство в отношении лица, несущего ответственность, было прекращено, или если обвинительное заключение не было утверждено». В Уголовном кодексе Азербайджана предусмотрено, что «прекращение уголовного преследования в отношении физического лица не должно препятствовать применению уголовно-правовых мер к юридическому лицу»⁵⁷⁹. В Хорватии закон предусматривает исключительную возможность инициирования и проведения разбирательства в отношении юридического лица, «если нет возможности инициировать или провести уголовное разбирательство в отношении лица, несущего ответственность, по юридическим или любым иным причинам»⁵⁸⁰.

Квазиуголовная форма ответственности юридических лиц может оказаться проблематичной с точки зрения ее автономности, если нет конкретных положений, разделяющих расследование и привлечение к ответственности юридического лица от таковых в отношении правонарушителя – физического лица. Например, в Уголовном кодексе **Украины**, хотя это не говорится прямо в его новых положениях относительно ответственности юридических лиц, очевидно, что ответственность юридических лиц связывается с ответственностью «уполномоченного лица», совершившего правонарушение. Сама используемая модель («меры уголовно-правового характера») исходит из того, что данные меры вторичны по отношению к индивидуальной ответственности. В такой модели требуется «совершение преступления» уполномоченным лицом от имени и в интересах юридического лица. Суд при применении таких мер в отношении юридического лица должен принимать во внимание, помимо прочего, тяжесть совершенного преступления и степень преступного умысла исполнителя. В соответствии с УПК разбирательство в отношении юридического лица ведется одновременно с разбирательством в отношении физического лица и должно быть закрыто, если было закрыто уголовное разбирательство против физического лица или соответствующее лицо оправдано⁵⁸¹.

Аналогичные проблемы были выявлены в отношении нового режима ответственности юридических лиц в **Кыргызстане**. В отчете по четвертому раунду мониторинга отмечалось, что использование квазиуголовной модели ответственности, в которой юридическое лицо не является правонарушителем, с самого начала связывает применение мер против юридического лица с ответственностью физического лица. Такая модель ответственности тем самым требует более ясных гарантий автономности своей природы.

УК 2017 года предусматривается, что юридическое лицо подлежит мерам уголовного принуждения, «независимо от того, было ли такое физическое лицо привлечено к ответственности или нет». Однако положения в новом УПК процессуально связывают привлечение к ответственности юридического лица с уголовным разбирательством в отношении физического. Например, согласно одному из положений УПК, процессуальные действия по мерам уголовного принуждения в отношении юридического лица должны вестись в рамках предварительного расследования в отношении подозреваемого. С другой стороны, согласно другому положению, в случаях, когда дело против обвиняемого прекращается или приостанавливается, так как местонахождение обвиняемого не известно, разбирательство по мерам уголовного принуждения в отношении юридического лица должно быть проведено судом, исходя из обстоятельств дела. В отчете по мониторингу эти два положения не были расценены как достаточные для обеспечения автономности природы ответственности.

Положения кыргызского УПК требуют установления личности физического лица и предъявления ему обвинений; в результате, до этого этапа в уголовном процессе независимое преследование юридического лица невозможно. Но на практике могут быть ситуации, в которых невозможно установить конкретное физическое лицо, ответственное за преступление, хотя может быть известно, например, что дача взятки в интересах юридического лица состоялась. Или вот другой пример: коллегиальный руководящий орган компании решает дать взятку, но она не передана, и невозможно установить, кто из членов этого органа принял решение⁵⁸².

Пример регулирования, в котором два разбирательства разделяются, дает **Латвия**, где Уголовно-процессуальным законом предусматривается, что разбирательство по применению принудительных мер к юридическому лицу может быть выделено в следующих случаях: 1) уголовное преследование физического лица прекращено по не реабилитирующим причинам; 2) если были установлены обстоятельства, не позволяющие установить личность или привлечь к уголовной ответственности конкретное физическое лицо, либо передача уголовного дела в суд невозможна в ближайшем будущем (в разумные сроки) по объективным причинам; 3) в интересах

своевременного раскрытия уголовно-правовых отношений с физическим лицом, имеющим право на защиту; 4) по просьбе представителя юридического лица⁵⁸³.

В заключение хочется отметить, что не должно быть одного общего правила, требующего вести совместное расследование и судебное разбирательство в отношении юридического лица и физического лица-исполнителя, так как это необоснованно усложняет разбирательство в сложном деле. Должна быть возможность расследовать, привлекать к ответственности и наказывать юридическое лицо независимо от процессуального решения, принятого в отношении физического лица-правонарушителя. В таких раздельных разбирательствах должны использоваться все методы ведения расследования⁵⁸⁴.

Охват юридических лиц

В соответствии с международными стандартами ответственность должна распространяться на как можно более широкий круг лиц, не только на тех, кто обладает правосубъектностью, но и на фонды, объединения, партнерства и иные структуры без образования юридического лица, у которых отсутствует правосубъектность. При условии, что такие структуры имеют юридическую возможность осуществлять юридические действия, заключать соглашения, т.д., они должны нести ответственность за коррупцию. Ответственность должна распространяться как на коммерческие, так и на некоммерческие организации, частные компании, а также предприятия, которые принадлежат полностью или отчасти или контролируются государством или муниципальными властями. Многие страны АКС исключают из объема ответственности государственные органы и международные организации, что является приемлемым исключением.

«В интересах»

Ответственность юридических лиц должна возникать только в том случае, когда соответствующее правонарушение было совершено в интересах юридического лица; юридическое лицо не несет ответственности за действия своих представителей, совершенные исключительно в их собственных частных интересах. Обычно эта связь устанавливается по критерию заинтересованности, что означает, что действия представителя могут быть отнесены на юридическое лицо только в том случае, если они были совершены, как минимум отчасти, в интересах юридического лица. В странах АКС используются различные формулировки («по поручению», «от имени», «в интересах», «в пользу», т.д.), но самыми подходящими являются «в интересах» или «от имени», так как остальные могут излишне сужать ответственность⁵⁸⁵. Для охвата аффилированных структур важно добиться, чтобы юридическое лицо несло ответственность не только за правонарушения, совершенные в его интересах, но и за правонарушения, которые соответствующий представитель совершил в интересах любой из структур, ассоциированных или связанных с данным юридическим лицом.

Вставка 46. Стандарт ответственности юридических лиц в Кыргызстане

Согласно УК Кыргызстана юридическое лицо подлежит применению мер уголовного принуждения, если действие было совершено «от имени или через юридическое лицо физическим лицом в интересах такого юридического лица, независимо от того, было ли данное физическое лицо привлечено к ответственности». УК связывает ответственность с действиями любого физического лица, а не сотрудника или представителя данного юридического лица. В отчете по мониторингу это отмечалось как необычный подход. С одной стороны, это помогает избегать проблем с узким определением «ответственного лица», чьи действия ведут к возникновению ответственности

юридического лица, но, с другой, это может необоснованно расширять ответственность для юридического лица.

Это компенсируется другим обязательным элементом: действие должно было быть совершено «от имени или через юридическое лицо». Однако этот элемент задает слишком высокую планку ответственности: элемент «от имени» требует, чтобы физическое лицо в момент совершения четко идентифицировало свои действия с совершением «от имени» организации; «через юридическое лицо», как определение, слишком расплывчато, что также может необоснованно сужать ответственность. Поэтому в отчете рекомендовалось либо исключить обязательный критерий совершения действия «от имени или через юридическое лицо», либо включить альтернативу критерию «в интересах». Также рекомендовалось сузить круг лиц, чьи действия могут привести к ответственности юридического лица, сотрудниками организации и лицами, уполномоченными действовать от имени юридического лица (или теми, кого можно разумным образом считать уполномоченными действовать от имени юридического лица) и теми, кто в реальности контролирует данное юридическое лицо (как, например, его конечный владелец).

Источник: ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 177.

Санкции

На юридических лиц должны распространяться эффективные, пропорциональные и имеющие сдерживающее воздействие уголовные и неуголовные санкции, включая санкции финансового характера. Эффективность и сдерживающий характер нередко зависят от суммы мер денежного характера, применяемых по отношению к юридическому лицу; они могут включать в себя штраф и конфискацию прибыли или доходов, полученных в результате правонарушения. Денежные санкции должны быть достаточно суровы, чтобы оказать воздействие на крупные корпорации. Согласно РГВ ОЭСР, для обеспечения равенства условий в коммерции и предупреждения «регулятивного арбитража» денежные санкции должны быть сопоставимы на международном уровне. РГВ ОЭСР посчитала недостаточными максимальные санкции в 1 млн евро (**Германия, Италия**, отчеты по этапу 2), 1 660 000 евро (**Словакия**, отчет по этапу 3) и 700 000 евро (**Австрия**, отчет по этапу 2). С другой стороны, РГВ ОЭСР посчитала достаточными максимальные уголовные санкции примерно в EUR 16 млн (**Эстония**, отчет по этапу 2) и EUR 10 млн (**Бельгия**, отчет по этапу 2). Нужно помнить, что в обоих случаях имеется возможность применить конфискацию взятки и доходов от нее. В странах АКС минимальный штраф варьирует от EUR 38 (**Литва**) до EUR 1 000 (**Черногория**), а максимальный от EUR 17 700 (**Кыргызстан**) до EUR 36 млн (**Латвия**). См. Таблицу выше с информацией по другим странам.

Более прогрессивным подходом было бы установление денежной санкции в пропорции к сумме взятки, понесенному ущербу или иному ценностному выражению (например, обороту компании). В некоторых странах существует действующий по умолчанию размер штрафа, который устанавливается в виде фиксированной суммы или диапазона, а также и альтернатива – пропорциональная санкция, которую можно применить, если обстоятельства требуют более жесткой санкции. Кроме того, в ряде стран АКС проводится различие между правонарушениями, которые ведут к имущественной выгоде или материальному ущербу, и преступлениями, которые наносят вред, чью стоимость невозможно установить. В первом случае, штраф будет зависеть от размера полученной выгоды или нанесенного ущерба, тогда как наказание за вторую категорию преступлений определяется в виде фиксированной суммы денег⁵⁸⁶. См. таблицу ниже с информацией о комбинированной системе штрафов.

Таблица 37. Смешанные (фиксированные/пропорциональные) корпоративные штрафы за коррупционные правонарушения в странах АКС и ОЭСР

| Страна | Минимум (EUR) | Максимум (EUR) | Альтернативный минимум | Альтернативный максимум |
|--------------------|---------------|----------------|---|--|
| Азербайджан | 26 000 | 106 000 | Или Сумма полученного преступного дохода или нанесенного ущерба | 5-кратный размер стоимости полученной незаконной выгоды или нанесенного ущерба |
| Австралия | - | 9 180 000 | | Трехкратный размер выгоды, полученной юридическим лицом (или аффилированным лицом) прямо или опосредовано и имеющей обоснованную связь с преступным поведением – если суд может определить сумму выгоды; – если суд не может определить сумму такой выгоды – 10% годового оборота юридического лица за 12 месяцев, предшествовавших совершению правонарушения |
| Бразилия | 2 000 | 20 000 000 | Или | Штраф от 0,1% до 20% годового валового дохода юридического лица. Штраф не может быть ниже полученной выгоды, если она может быть рассчитана. При невозможности использования критерия валового дохода, используется фиксированная шкала штрафов (от EUR 2 000 до 2 млн) |
| Болгария | - | 500 000 | Или Не менее суммы полученной выгоды (если выгода имеет финансовый характер) | EUR 500 000 |
| Венгрия | | | | До трехкратной величины выгоды, полученной от преступления |
| Израиль | - | 443 000 | | До четырехкратной величины выгоды, полученной от преступления |
| Северная Македония | 1 620 | 972 500 | Но | Не более, чем 10-кратная величина размера незаконной выгоды или ущерба |
| Черногория | 1 000 | 5 000 000 | Или Двукратный размер стоимости преступной выгоды или ущерба | 100-кратная величина размера незаконной выгоды или ущерба Фиксированные штрафы используются в случаях, когда материального ущерба причинено не было или незаконной материальной выгоды получено не было или когда сложно определить сумму такого ущерба или материальной выгоды в разумный срок в силу природы совершенного уголовного правонарушения и иных обстоятельств. |

| Сумма штрафа (либо используя фиксированные суммы или как кратная величина взятки) связана с тяжестью основного правонарушения. | | | | |
|--|-------------|---------------|---------------------------------|--|
| Российская Федерация | 13 500 | - | Трехкратный размер суммы взятки | 100-кратная величина взятки |
| Словения | 10 000 | 1 000 000 | Или - | 200-кратная величина незаконной выгоды или ущерба |
| Испания | 21 000 | 9 000 000 | Или | От 3-кратной до 5-кратной величины полученных доходов, если сумма доходов выше фиксированной суммы штрафов |
| Украина | 3 000 | 45 000 | Или | 2-кратная величина стоимости незаконной выгоды (фиксированные размеры штрафов обычно используются только тогда, когда выгода не была получена или не поддается расчету) |
| США | USD 500 000 | USD 2 000 000 | Или | <p>Юридическое лицо, нарушившее положения Закона FCPA относительно подкупа иностранного должностного лица, карается уголовным штрафом в размере наибольшего из суммы в USD 2 млн или двукратной величины валового имущественного дохода или убытка, образовавшегося в результате правонарушения. Юридическое лицо может быть оштрафовано в рамках гражданско-правовой санкции в размере до USD 10 000</p> <p>Намеренное нарушение других положений Закона FCPA (в том числе зафиксированные в учетных книгах и записях и/или механизмами внутреннего контроля), также представление намеренно и сознательно информации, являющейся ложной или вводящей в заблуждение в отношении существенно важного факта, карается на сумму до USD 25 млн в отношении юридических лиц. Как и в случае ответственности за подкуп иностранных должностных лиц, максимальный штраф может быть увеличен до двукратной величины имущественного дохода или убытка, образовавшегося в результате правонарушения. Доход или убыток также считается как размер взятки, полученной теми или иными лицами в результате правонарушения, либо, при условии, что их можно рассчитать, как выгоды, приобретенные в результате правонарушения, (например, прибыль) – используется наибольшая из двух величин. Также на юридическое лицо может быть наложено гражданско-правовое взыскание на сумму до USD 250 000 или же валового имущественного дохода – применяется наибольшая величина из двух.</p> |

Источник: ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 36; отчеты по мониторингу СПД и ОЭСР/РГВ.

В отношении **Азербайджана** в отчете СПД говорится, что, в теории, штрафы, взимаемые в размере до пятикратной величины нанесенного ущерба – или полученного дохода – могут быть эффективным и сдерживающим фактором⁵⁸⁷.

В **Грузии** нижний уровень также определяется как фиксированная сумма денег (EUR 44 000). Однако законом не установлен максимальный размер штрафа, но предлагается инструкция, как суду рассчитывать максимальную величину («Принимая во внимание тяжесть преступления, выгоду, полученную от преступления, и материальное положение юридического лица, которое определяется исходя из его имущества, доходов и других обстоятельств»)⁵⁸⁸.

Когда денежный штраф рассчитывается как кратное величине выгоды, полученной юридическим лицом, такая «выгода» должна пониматься широко и включать в себя стоимость контракта, полученного благодаря подкупу, налоговые льготы, субсидии, разрешения, т.д.⁵⁸⁹. Также расчет штрафа не должен ограничиваться «полученной» выгодой, поскольку таким образом будут исключены составы преступления в виде предложения/обещания взятки и их принятия: должна также учитываться выгода, которую могла быть получена, если она может быть рассчитана⁵⁹⁰.

Штраф – лишь один вид денежных санкций; другой важной денежной санкцией является конфискация орудий и доходов от правонарушения. Эффективная и жесткая конфискация может дополнять штраф и вместе делать санкции эффективными. Более подробно о том, что относится к эффективным мерам конфискации, см. одноименный раздел ниже.

Помимо денежных санкций, страны нередко вводят различные ограничения правам компании в качестве уголовных санкций или дополнительных административных последствий уголовных санкций. Ниже приводится перечень возможных дополнительных санкций, применяемых в странах АКС⁵⁹¹:

1. Запрет на получение разрешений, лицензий, концессий, допусков и иных прав, предусмотренных особым законом;
2. Запрет на участие в процедурах публичных торгов или получение контрактов на госзакупки и соглашений о государственно-частном партнерстве;
3. Запрет на создание новых юридических лиц;
4. Запрет на получение субсидий и прочих льготных кредитов;
5. Отзыв разрешения, лицензии, концессии, допуска и иного права, регулируемого отдельным законом;
6. Временный или постоянный запрет на ведение определенной деятельности;
7. Создание и внедрение программы эффективных, необходимых и разумных мер;
8. Закрытие филиала юридического лица;
9. Помещение юридического лица под судебный надзор;
10. Запрет операций с выгодополучателями национального или местного бюджета;
11. Запрет на торговлю ценными бумагами, принадлежащими юридическому лицу.

Освобождение от ответственности

Ответственность юридических лиц за отсутствие надзора или контроля со стороны ведущих лиц (т.е. лиц с наивысшим уровнем управленческих полномочий) способствует внедрению в компаниях необходимых механизмов внутреннего контроля, программ или мер этики и комплаенса⁵⁹².

Систему комплаенса можно использовать как элемент, отменяющий само правонарушение. Например, в **Чили** обвинение «должно доказать, что компания не разработала и не внедрила надлежащим образом модель предупреждения правонарушений»⁵⁹³.

Наличие таких систем внутреннего контроля можно присутствовать как метод защиты, освобождающей компанию от ответственности за действия своих сотрудников. Например, в **Италии** юридическое лицо не несет ответственности за правонарушение, совершенное лицом, занимающим руководящую должность, или лицами, находящимися под его началом или руководством, если будет доказано, что до совершения правонарушения (i) руководство организации приняло и эффективно внедрило надлежащую организационную и управленческую модель по предупреждению такого рода правонарушений; (ii) организация создала независимый орган для осуществления надзора, обеспечения применения и актуализации этой модели; (iii) независимый орган в достаточной мере осуществлял деятельность этой модели и (iv) физическое лицо – исполнитель совершило правонарушение, мошенническим образом уклонившись от действия модели.

После новых поправок в 2018 г. в Италии если юридическое лицо до вынесения решения судом первой инстанции активно сотрудничало в ходе следствия для сбора доказательств преступления, для установления других нарушителей, для обеспечения изъятия предоставленных выгод и устранило организационные недостатки, которые привели к преступлению, посредством принятия и внедрения программы комплаенса и этики для предупреждения дальнейших преступлений такого рода, ограничивающие санкции в отношении юридического лица вводятся максимум сроком на два года⁵⁹⁴.

Среди стран АКС только в **Черногории** предусмотрена «защита ссылкой на должную осмотрительность»: суд может освободить юридическое лицо от наказания, если это лицо приняло все эффективные, необходимые и разумные меры, направленные на предупреждение и раскрытие факта совершения уголовного правонарушения⁵⁹⁵.

Другой подход заключается в том, чтобы принимать в расчет наличие системы комплаенса или индивидуальных мер как смягчающих обстоятельств во время определения юридическому лицу наказания. Такой подход применяется в ряде стран АКС (например, в **Латвии, Черногории, Сербии и Украине**)⁵⁹⁶.

Мониторинг СПД рекомендовал странам ввести такой способ защиты или, по крайней мере, учесть его (например, **Азербайджан, Грузия, Кыргызстан**). Дополнительной мерой могло бы быть введение положений, которые позволяют суду отложить применение санкций в отношении юридического лица, если последнее будет соблюдать организационные меры по предупреждению коррупции, которые определит суд. Юридическое лицо в этом случае подвергается наказанию, только если не выполнит соответствующих мер или совершит новое правонарушение⁵⁹⁷.

Могут быть и другие основания для освобождения от ответственности: 1) юридическое лицо выявляет и сообщает об уголовном правонарушении до того, как узнает о начале уголовного разбирательства (**Хорватия, Черногория, Северная Македония, Словения**⁵⁹⁸, **Румыния**); 2) юридическое лицо добровольно и без промедления возвращает незаконно полученную материальную выгоду, или устраняет причиненные вредные последствия, или предоставляет данные, значимые для привлечения к ответственности другого юридического лица, с которым оно не организационно связано (**Черногория, Северная Македония, Словения**)⁵⁹⁹.

Прочие стандарты

Ответственность юридических лиц, административная или уголовная, должна допускать эффективное использование взаимной правовой помощи.

Ответственность юридических лиц не должна ограничиваться случаями, когда юридическое лицо фактически получило выгоду от взятки. Такое ограничение может исключать ответственность в случаях, когда, например, компания получила контракт благодаря взятке, но контракт не принес доходов, потому что это было неудачное хозяйственное решение или схема вскрылась до начала работы по контракту⁶⁰⁰.

Корпоративная реструктуризация, например, разделение юридического лица или слияние с другим юридическим лицом, не может использоваться для того, чтобы избежать ответственности. Этого можно достичь либо путем особых временных или обеспечительных мер, которые применяются во время уголовного разбирательства, либо через общее правило, которое гарантирует, что преемник или реорганизованное лицо или лица унаследуют ответственность первоначального юридического лица.

Применение

Применение положений об ответственности юридических лиц в регионе продолжает оставаться низким и почти отсутствует в тех немногочисленных странах СПД, которые ее ввели (см. таблицу ниже).

В отчете о мониторинге **Украины** можно найти информацию о двух делах:

- Частный университет (как юридическое лицо) попытался подкупить заместителя министра образования и науки. Дело направлено в суд.
- Представитель частной компании пообещал взятку в размере ежемесячной оплаты в 130 000 гривен должностному лицу Службы безопасности Украины (и перевел первый платеж в USD 400) за бездействие относительно нарушения ограничений по весу при перевозке товаров по государственным дорогам. Решением суда компания была оштрафована на 19 840 гривен (двукратный размер переданной взятки), а физическое лицо было тем же решением наказано штрафом⁶⁰¹.

Правоприменение носит ограниченный характер также и в **Монголии** и **Грузии**. Власти Монголии привели пример дела, в котором торговая компания, транспортирующая уголь в Китай, выплатила взятку в размере 57 млн тугриков для получения разрешения на транспорт. Прокуратура предъявила обвинения в подкупе и генеральному директору компании, и самой компании, но суд попросил обвинение выбрать одного из двух. Физическое лицо было в конечном итоге освобождено от ответственности.

В Грузии в 2013-2015 гг. одному юридическому лицу были предъявлены обвинения в правонарушении коррупционного характера; в 2015-2016 гг. два юридических лица были признаны виновными в преступлениях, но не коррупционных. В 2018 году одно юридическое лицо было осуждено за отмывание денег.

Ясно, что страны продолжают полагаться на традиционное преследование физических лиц-правонарушителей и неохотно занимаются привлечением к ответственности юридических лиц. В исследовании ОЭСР/АКС об ответственности юридических лиц отмечалось, что почти во всех странах, которые были изучены, имеются учебные материалы, такие как комментарии, официальные руководства и научные труды, и ведется широкая подготовка. Это говорит о том, что одних тренингов и руководств недостаточно для того, чтобы стимулировать полицию заняться расследованиями юридических лиц⁶⁰².

Для исправления ситуации в отчетах по мониторингу СПД рекомендуется повышать осведомленность о корпоративных преступлениях и ответственности юридических лиц среди сотрудников правоохранительных органов, прокурорских работников и судей, проводить регулярное юридическое обучение с разъяснением положений, касающихся ответственности юридических лиц, их цели, правоприменении и пользы от привлечения к ответственности

юридических лиц. Тренинги должны быть максимально практическими и предназначены для различных групп должностных лиц – следователей, прокуроров и судей. Особенно полезными могут оказаться совмещенные занятия с участием разных групп должностных лиц.

Грузии в отчете по мониторингу предлагалось включить практические обучающие занятия, посвященные отдельно ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, в программу обучения вновь назначенных следователей и прокуроров вместе с справочными руководствами по эффективному расследованию и привлечению к ответственности по коррупционным делам с участием юридических лиц; обеспечить включение правоприменения положений об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения в число первоочередных задач в области уголовной юстиции⁶⁰³. Аналогичные рекомендации прозвучали и в адрес **Азербайджана, Кыргызстана и Украины**⁶⁰⁴.

В 2018 году Генеральная прокуратура Грузии выпустила руководство по эффективному расследованию и преследованию по делам о коррупции с участием юридических лиц; следователи и прокуроры прошли обучение в соответствии с руководством.

Таблица 38. Коррупционные дела с участием юридических лиц в странах АКС

| Страны | 2017 | | | 2018 | | |
|---------------|------------|------------------|-----------|------------|------------------|------------|
| | Открыто | Направлено в суд | Санкции | Открыто | Направлено в суд | Санкции |
| Албания | | | | Н/д | Н/д | Н/д |
| Азербайджан | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Босния | | | | 382 | 226 | 172 |
| Хорватия | 548 | 1328 | Н/д | 0 | 1 | 1 |
| Эстония | Н/д | Н/д | 0 | Н/д | Н/д | 0 |
| Казахстан | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Кыргызстан | 32 | 15 | 0 | 186 | 186 | Н/д |
| Латвия | 1 | 2 | Н/д | 0 | 1 | Н/д |
| Литва | 1 | 0 | 6 | 1 | 7 | 11 |
| Сев.Македония | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д |
| Черногория | Н/д | 46 | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д |
| Румыния | Н/д | 91 | 47 | Н/д | 65 | 10 |
| Сербия | 15 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 |
| Украина | 3 | 2 | 0 | Н/д | 4 | Н/д |
| Узбекистан | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д |
| Всего | 600 | 1484 | 53 | 573 | 490 | 194 |

Источник: Годовой отчет ОЭСР/АКС, 2018. На основе данных, представленных странами АКС. «Н/д» - нет данных.

Санкции

Коррупционные правонарушения международными конвенциями расцениваются как серьезные и требуют, чтобы санкции за такие правонарушения, совершенные физическими и юридическими лицами, были эффективными, пропорциональными и имеющими сдерживающее воздействие⁶⁰⁵. В отношении физических лиц Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (Ст. 19) и Конвенцией ОЭСР по борьбе с подкупом (Ст. 3) особо требуется, чтобы правонарушение наказывалось лишением свободы на срок, достаточный для обеспечения эффективной взаимной правовой помощи и экстрадиции. Конвенция ООН против коррупции (Ст. 30) также предусматривает возможность лишения лиц, осужденных за коррупционные преступления, права занимать публичную должность или должность в государственном предприятии. Санкции против юридических лиц могут быть уголовными, административными или

гражданскими и должны включать в себя денежные санкции (см. выше обсуждение эффективных санкций в отношении юридических лиц).

При оценке соответствия установленных санкций международным стандартам следует принимать во внимание, следующее:

- уровень санкций за подкуп по сравнению с другими экономическими преступлениями (мошенничество, хищение, т.д.);
- различия между санкциями за преступления подкупа в частном и государственном секторе;
- санкции за различные правонарушения в виде взяточничества, включая обещание, предложение и дачу взятки (а также просьбу, получение и принятие предложения или обещания взятки);
- являются ли минимальные и максимальные уровни санкций за взяточничество достаточно сдерживающими, но не чрезмерными и потому нарушающими принцип пропорциональности;
- различие между санкциями за активный и пассивный подкуп;
- предусматривается ли санкциями срок заключения достаточный, чтобы осуществить экстрадицию, а также
- связан ли срок давности с суровостью санкций, чтобы срок давности у санкций не лишал бы эффективности ответственность, т.д.

Как видно из таблицы ниже, подкуп и другие коррупционные правонарушения в большинстве стран СПД предусматривают широкий набор санкций, которые являются эффективными, пропорциональными и сдерживающими. Уровень наказания зависит нередко от того, о каком действии или бездействии должностного лица идет речь – законом или незаконном. Предусматривается также ряд других составов преступлений, совершаемых при отягчающих обстоятельствах. В то же время положения о санкциях в нескольких странах СПД не полностью соответствуют международным стандартам.

В Кыргызстане новый уголовный кодекс, введенный в действие в 2019 году, поднял санкции для некоторых видов взяточничества. Санкция, предусмотренная в части 1 статьи 325 Уголовного кодекса, предусматривает следующие возможные виды наказания за получение взятки: штраф VI категории [от 2600 до 3000 расчетных единиц, т.е. примерно от 3068 до 3540 евро] или лишение свободы II категории [от 2,5 до 6 лет], с лишением права занимать определенные должностные позиции или заниматься определенными видами деятельности на срок до двух лет и штрафом II категории. Частью 1 статьи 325 устанавливается уголовная ответственность за получение взятки в отсутствие квалифицирующих признаков, то есть, в частности, если размер взятки не превысил 1 000 расчетных единиц [около 1180 евро]. В отчете по мониторингу этот уровень санкций за пассивный подкуп был расценен как достаточный.

Что касается активного подкупа, санкция в части 1 статьи 328 Уголовного кодекса предусматривает следующее возможное наказание за основное правонарушение: исправительные работы IV категории [от 2,5 до 3 лет], или штраф V категории [от 2200 до 2600 расчетных единиц, т.е. примерно от 2596 до 3068 евро], или лишение свободы I категории [до 2,5 лет]. В целом, принимая во внимание недостаточный срок давности по основному составу – получение взятки – (3 года), в отчете по мониторингу был сделан вывод, что санкции в части 1 статьи 328 недостаточны.⁶⁰⁶

Более того, в новом Уголовном кодексе Кыргызстана не были пересмотрены санкции, касающиеся незаконного получения вознаграждения служащим (статья 238). По основному составу преступления и составу с отягчающими обстоятельствами максимальное наказание предусмотрено

в виде штрафа. Только особо тяжкое правонарушение (незаконное получение вознаграждения в особо крупном размере) наказывается лишением свободы⁶⁰⁷.

В **Украине** санкции за основные, без отягчающих обстоятельств, правонарушения активного и пассивного подкупа, злоупотребления влиянием в корыстных целях, активного и пассивного подкупа в частном секторе не предусматривали лишения свободы и в целом слишком мягки, чтобы их можно было считать эффективными и сдерживающими. Они также оказались слишком мягкими для содействия экстрадиции в связи с этими коррупционными правонарушениями, так как согласно украинскому Уголовно-процессуальному кодексу подлежащие экстрадиции правонарушения должны караться лишением свободы на срок не менее 1 года. Уровень санкций также определял продолжительность срока давности, который не мог превышать 3 лет, если санкцией предусмотрено ограничение свободы или лишение свободы сроком менее 2 лет. Другой недостаток заключался в том, что предложение взятки вело к менее суровой санкции, чем дача взятки. В 2013-2014 гг. Украина пересмотрела соответствующие санкции и существенно повысила их. В частности, санкция в виде лишения свободы была включена во все основные составы (без отягчающих обстоятельств) в качестве факультативной санкции, в результате чего для этих правонарушений теперь возможна экстрадиция. Кроме того, были увеличены штрафы и введена специальная конфискация. Также, что важно, санкции за предложение и обещание взятки (а также принятие обещания или предложения или просьбу о неправомерной выгоде) были уравнены с санкциями за дачу и получение неправомерной выгоды в соответствии с международными стандартами⁶⁰⁸.

Санкции должны быть не только достаточно сильными, чтобы иметь сдерживающий эффект, но и пропорциональными. В **Грузии** минимальное наказание за основной состав пассивного подкупа составляет 6 лет лишения свободы. Это было расценено как непропорциональное наказание в отношении взяток небольшого размера. Как отмечалось, существует опасность, что это дело не будет доведено до внимания суда из-за несоответствующего характера минимальной санкции⁶⁰⁹.

Притом что в большинстве стран СПД предусмотрены имеющие сдерживающий характер санкции (если принимать во внимание санкции за преступления, совершенные при отягчающих обстоятельствах), применяются они неравномерно. На практике суды зачастую применяют условное освобождение от лишения свободы и склонны выбирать санкции ближе к нижним границам. Например, как отмечалось в отчете о мониторинге **Украины**, суды часто отпускают правонарушителей в коррупционных делах на свободу условно, применяют санкции ниже минимального наказания, предусмотренного конкретным составом преступления, или освобождают осужденных после того, как они отбыли небольшой срок заключения, или даже просто налагают иные виды наказания, не предусматривающие лишения свободы. Как отмечают эксперты, только около четверти коррупционных дел, выявленных правоохранительными органами, ведут к предъявлению обвинения, и очень небольшое их число ведет к осуждению на «реальные» тюремные сроки. Для решения этой проблемы с «мягкостью» политики парламент Украины в октябре 2014 года внес изменения в Уголовный кодекс и ввел категорию «коррупционных преступлений», на которые не распространяются ряд положений об освобождении от ответственности или наказания. Это было расценено как положительное изменение, которое следует рекомендовать как надлежащую практику⁶¹⁰.

В отчете по четвертому раунду мониторинга **Армении** приводится официальная статистика за 2014-2017 гг., согласно которой в делах о подкупе в крупном размере и коррупционных преступлениях применяются только штрафы (124 дел, или примерно 55%) и лишение свободы (103 дел, или примерно 45%). Условное освобождение от отбытия заключения применялось в 37 случаях, или в 16% дел; освобождение от наказания по амнистии было применено в 39 случаях, или примерно в 17% дел. Таким образом, в преобладающем большинстве коррупционных дел лишение свободы не применялось, и только совсем небольшое их число привело к приговору с «реальными» сроками заключения. Группа экспертов пришла к выводу, что санкции за коррупционные

правонарушения на практике не являются сдерживающими по воздействию. На это власти ответили, что это происходит в большинстве случаев из-за очень небольших сумм взяток. Группа экспертов также выразила обеспокоенность по поводу законодательных инициатив, направленных на введение общественных работ в качестве санкции за коррупционные правонарушения⁶¹¹.

Мягкость санкций оказывается проблемой и в **Монголии**. В отчете о четвертом раунде мониторинга отмечалось, что за коррупционные правонарушения законом предусмотрена совокупность наказаний, включая штрафы, лишение права занимать государственные должности и, в качестве альтернативы, ограничение передвижения или лишение свободы. Таким образом по закону получается, что лишение свободы рассматривается как мера *ultima ratio*. На практике в коррупционных делах суды обычно налагают штрафы и ограничения прав. Монгольские обвинители редко обжалуют мягкость санкций. Представители гражданского общества жаловались на мягкость санкций, применяемых в коррупционных делах⁶¹².

В **Кыргызстане**, согласно новому Уголовному кодексу (статья 83), при определении наказания в виде лишения свободы на срок свыше пяти лет с учетом тяжести преступления, личности правонарушителя, его согласия на пробационный надзор, а также иных обстоятельств, суд может прийти к заключению, что осужденный может исправиться и без отбытия наказания. Суд может тогда принять решение об освобождении нарушителя от отбытия наказания за счет применения пробационного надзора. Пробационный надзор не распространяется на лиц, осужденных за тяжкие или особо тяжкие преступления. Таким образом, за менее тяжкие коррупционные правонарушения с возможным наказанием в виде лишения свободы на срок до 5 лет, может применяться освобождение от отбытия наказания. В отчете о четвертом раунде мониторинга было рекомендовано исключить коррупционные правонарушения из числа тех, к которым применим пробационный надзор⁶¹³.

Казахстан недавно провел существенный пересмотр санкций за коррупционные и иные правонарушения. В его новом Уголовном кодексе, принятом в 2015 г., появились следующие изменения:

12. Фиксированные суммы штрафов (по фиксированному количеству месячного расчетного показателя) были заменены на штрафы, рассчитываемые по кратной величине взятки (например, основной состав по правонарушению в виде получения взятки подлежит штрафу в размере 50-кратной величины взятки; основной состав дачи взятки – 20-кратная величина). С учетом определения «крупного» и «особо крупного» размера взятки, минимальный штраф за основной состав преступления составит около EUR 182 500; по основному составу дачи взятки – около EUR 73 000; минимальный штраф в случае отягчающих обстоятельств при получении взятки (преступной группой или в особо крупном размере) составит примерно EUR 5 840 000, а аналогичное правонарушение в виде дачи взятки – около EUR 3 650 000.
13. Штраф (как кратное сумме взятки) применяется в качестве альтернативного наказания по всем видам правонарушений в виде дачи или получения взятки, тогда как правонарушения с отягчающими обстоятельствами наказывались только санкциями в виде лишения свободы.
14. Вместо запрета на занятие определенных должностей или занятие определенными видами деятельности на некоторый срок, все коррупционные преступления предусматривают обязательное пожизненное лишение права занимать должности или заниматься определенными видами деятельности.
15. Были изменены пороговые величины «в крупном» и «особо крупном размере» для взяток: сумма «в крупном размере» была поднята с примерно EUR 3 650

до величины от приблизительно EUR 21 900 до приблизительно EUR 73 000; а уровень «в особо крупном размере» был увеличен с примерно EUR 14 600 до не менее суммы, эквивалентной около EUR 73 000.

16. Запрещено применять условные сроки или освобождать от уголовной ответственности на основании внесения залога, или освобождать под поручительство, или применять срок давности для освобождения от уголовной ответственности за коррупционные правонарушения.
17. За менее тяжкие или преступления средней тяжести (к которым относятся несколько коррупционных правонарушений) кодексом запрещается применение лишения свободы, если лицо добровольно возместило имущественный ущерб или «устранило моральный или иной урон», причиненный преступлением.

В отчете СПД по мониторингу Казахстана отмечалось, что совокупным итогом реформ, описанных выше, стало относительное смягчение санкций за дачу и получение взятки, особенно в отношении должностных лиц и лиц, занимающих ответственные государственные должности. К последним относятся члены правительства, члены парламента, судьи, политические государственные служащие, т.е. верхушка публичных должностных лиц. Получение или дача взяток такими должностными лицами наносит серьезный вред обществу и должны караться сурово. Притом что вышеперечисленные санкции усилены другими видами наказания (конфискацией и пожизненным запретом на занятие определенных должностей), это может послать неверный сигнал в том, что касается коррупции в государственном секторе, и подорвать эффективность санкций. Кроме того, это создает среду, в которой наказание может стать исключительно финансовым: по некоторым коррупционным правонарушениям компенсация имущественного ущерба позволяет правонарушителю автоматически избегать лишения свободы⁶¹⁴.

Как отмечалось в другом докладе ОЭСР, ограничение санкций за подкуп финансовым возмещением может не иметь сдерживающего воздействия и позволит должностным лицам откупаться от суровых санкций. Это может свести на нет другие позитивные положения по наложению санкций, предусмотренных в новом кодексе Казахстана, например, расчет величины штрафа по сумме взятки, обязательный пожизненный запрет на занятие государственных должностей в случае осуждения по делу о подкупе, исключение правонарушений в виде взяточничества из возможности применения условного освобождения и неприменение срока давности к коррупционным преступлениям⁶¹⁵.

В Отчет СПД по четвертому раунду мониторинга **Узбекистана** действующие санкции были расценены как недостаточные. Санкции за ряд коррупционных правонарушений (Статья 192-10 «Подкуп служащего негосударственной коммерческой или иной негосударственной организации», Часть 1 Статьи 213 «Подкуп служащего государственного органа, организации с государственным участием или органа государственного самоуправления», Часть 1 Статьи 214 «Незаконное получение служащим государственного органа, организации с государственным участием или органа государственного самоуправления материальных ценностей или имущественной выгоды») не полностью соответствуют международным стандартам, так как в принципе не предусматривают наказания в виде лишения свободы⁶¹⁶.

Страны СПД, как и многие другие страны АКС, продолжают применять менее суровые санкции за активный подкуп по сравнению с пассивным, полагая, что пассивное взяточничество публичных должностных лиц наносит больший вред и заслуживает более сурового наказания⁶¹⁷.

Таблица 39. Максимальные санкции за основные (без отягчающих обстоятельств) составы преступлений в странах СПД и АКС

| | Активный подкуп публичного должностного лица | Пассивный подкуп публичного должностного лица | Активное злоупотребление влиянием в корыстных целях | Пассивное злоупотребление влиянием в корыстных целях | Активное взяточничество в частном секторе | Пассивное взяточничество в частном секторе | Отмывание денег | Хищение | Злоупотребление полномочиями |
|--|--|---|---|--|---|--|---------------------|------------|------------------------------|
| Страны Стамбульского плана действий | | | | | | | | | |
| Армения | До 3 лет | До 5 лет | До 3 лет | До 3 лет | До 3 лет | До 3 лет | 2-5 лет | 2-5 лет | До 4 лет |
| Азербайджан | 2-5 лет | 4-8 лет | 2-5 лет | 3-7 лет | 2-5 лет | 4-8 лет | 6-9 лет | Не изв | До 3 лет |
| Грузия | До 3 лет | 6-9 лет | До 2 лет | 3-5 лет | До 3 лет | 2-4 года | 3-6 лет | 3-5 лет | До 3 лет |
| Казахстан | До 3 лет | До 5 лет | н/п | н/п | До 5 лет | До 5 лет | До 3 лет | До 3 лет | До 3 лет |
| Кыргызстан | До 2,5 лет | 2,5 до 5 лет | н/п | н/п | До 2,5 лет | 2,5 до 5 лет | 2,5 до 5 лет | До 2,5 лет | До 2,5 лет |
| Монголия | 6 месяцев до 3 лет | 6 месяцев до 3 лет | н/п | н/п | 6 месяцев до 3 лет | 6 месяцев до 3 лет | 6 месяцев до 1 года | 2 до 8 лет | 1 год до 5 лет |
| Таджикистан | До 5 лет | До 5 лет | н/п | н/п | До 2 лет | До 3 лет | До 4 лет | До 2 лет | До 2 лет |
| Украина | 2-4 лет | 2-4 лет | До 2 лет | 2-5 лет | До 2 лет | До 3 лет | 3-6 лет | До 4 лет | До 3 лет |
| Узбекистан | До 5 лет | До 5 лет | н/п | н/п | До 3 лет | До 3 лет | 5-10 лет | До 6 мес. | До 3 лет |

| Страны Антикоррупционной сети | | | | | | | | | |
|-------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------|--------------------|
| Албания | 6 месяцев до 3 лет | 2-8 лет | 6 месяцев до 2 лет | 6 месяцев до 4 лет | 3 месяцев до 2 лет | 6 месяцев до 3 лет | 3-10 лет | До 8 лет | До 5 лет |
| Беларусь | До 5 лет | До 7 лет | н/п | н/п | н/п | До 3 лет | 2-4 лет | До 4 лет | 2-6 лет |
| Болгария | До 6 лет | До 6 лет | До 3 лет | До 6 лет | До 3 лет | До 5 лет | 1-6 лет | не изв. | не изв. |
| Хорватия | 6 месяцев до 5 лет | 1-8 лет | 6 месяцев до 3 лет | 6 месяцев до 3 лет | До 3 лет | 6 месяцев до 5 лет | 6 месяцев до 5 лет | не изв. | не изв. |
| Эстония | До 5 лет | До 5 лет | н/п | До 3 лет | До 5 лет | До 5 лет | До 5 лет | До 5 лет | не изв. |
| Латвия | До 6 лет | До 8 лет | До 1 года | До 2 лет | До 3 лет | До 3 лет | До 3 лет | До 5 лет | До 3 лет |
| Литва | До 2 лет | До 4 лет | До 4 лет | До 5 лет | До 2 лет | До 4 лет | До 7 лет | До 2 лет | До 5 лет |
| Молдова | До 6 лет | 3-7 лет | До 3 лет | До 5 лет | До 3 лет | До 3 лет | До 5 лет | До 3 лет | До 3 лет |
| Польша | 6 месяцев до 8 лет | 6 месяцев до 8 лет | 6 месяцев до 8 лет | 6 месяцев до 8 лет | 3 месяца до 5 лет | 3 месяца до 5 лет | 6 месяцев до 8 лет | не изв. | не изв. |
| Румыния | 2-7 лет | 2-7 лет | 2-7 лет | 2-7 лет | 8-28 месяцев | 8-28 месяцев | 3-12 лет | 1-15 лет | 6 месяцев до 5 лет |
| Россия | До 2 лет | До 3 лет | н/п | н/п | До 3 лет | До 7 лет | Штраф | До 2 лет | До 4 лет |
| Словения | 6 месяцев до 3 лет | 1-5 лет | До 3 лет | До 3 лет | До 3 лет | 3 месяца до 5 лет | До 5 лет | До 5 лет | До 5 лет |

* Число лет относится к сроку лишения свободы (тюремное заключение), если иного не указано. Санкции за соответствующие правонарушения могут включать также дополнительные элементы, например, обязательную конфискацию и лишение права на занятие должности или занятие определенными видами деятельности.

“н/п” – не применимо (уголовная ответственность не введена); “не изв.” – отсутствует информация

Источник: подготовлено секретариатом ОЭСР/АКС на основе мониторинговых отчетов СПД, отчетов ГРЕКО по третьему раунду оценки и докладов MONEYVAL, обзоров уголовных кодексов стран.

Конфискация

Конфискация полученных в результате коррупции средств – одна из самых эффективных мер борьбы с коррупционными правонарушениями и прекращения отмывания полученных благодаря коррупции доходов, поскольку является инструментом, лишаящим правонарушителей преступных и несправедливых доходов. Конфискация доходов от преступлений устанавливает принцип, согласно которому никому не позволено получать доход от совершения преступления⁶¹⁸.

Международные антикоррупционные документы требуют обеспечения возможности конфискации доходов, вырученных от совершения коррупционных преступлений (или имущества равнозначной стоимости), а также орудий и средств совершения данных преступлений⁶¹⁹. Международные документы содержат следующие определения:

- «конфискация» означает окончательное лишение имущества по приказу суда в отношении уголовного правонарушения (Директива ЕС 2014/42/EU⁶²⁰);
- «доходы» означают любое экономическое преимущество, вырученное или полученное, прямо или опосредовано, через совершение уголовного правонарушения, включая любую полученную от преступления экономию за счет сокращения расходов. Они могут состоять из любой формы собственности и включать в себя последующее реинвестирование или преобразование непосредственных доходов и любых ценных выгод (Директива ЕС 2014/42/EU. Конвенция Совета Европы, СДСЕ № 198⁶²¹);
- «орудия и средства совершения» означают любое имущество, использованное или предназначенное к использованию любым способом, полностью или отчасти, для совершения уголовного правонарушения⁶²² (Конвенция Совета Европы, СЕТС № 198);
- «имущество» включает в себя любые активы, будь то материальные или нематериальные, движимые или недвижимые, выраженные в вещах или в правах, а также юридические документы или акты, подтверждающие право собственности на такие активы или интерес в них (КООНПК, Ст. 2).

Вставка 47. Директива ЕС о наложении ареста и конфискации орудий и средств совершения преступления и доходов от него

Директива 2014/42/EU Европейского парламента и Совета от 3 апреля 2014 года о наложении ареста и конфискации орудий и средств совершения преступления и доходов от него в Европейском союзе распространяется на ряд уголовных правонарушений, включая коррупцию в публичном и частном секторе, а также отмывание денег. Согласно Директиве, государства-члены ЕС должны принять необходимые меры к обеспечению конфискации, полностью или частично, орудий и средств совершения преступления и доходов от него (либо имущества, стоимость которого соответствует данным орудиям и средствам совершения или доходам), с соответствии с окончательным обвинительным приговором за уголовное правонарушение, который может также быть вынесен в ходе рассмотрения дела в заочном порядке.

Конфискация без вынесения обвинительного приговора: В случаях, когда конфискация на основе окончательного обвинительного приговора невозможна, директивой предусматривается, что по крайней мере тогда, когда такая невозможность является результатом болезни или побегом подозреваемого или обвиняемого лица, государства-члены ЕС принимают необходимые меры к обеспечению конфискации орудий и средств совершения преступления и доходов от него в случаях, когда было начато уголовное разбирательство в отношении уголовного правонарушения, которое может приносить, прямо или опосредовано, экономическую выгоду, и данное

разбирательство могло привести к осуждению в уголовном порядке, если бы подозреваемый или обвиняемый смог предстать перед судом.

Расширенная конфискация: В отношении коррупции в публичном секторе от государств-членов ЕС также требуется принятие необходимых мер по обеспечению конфискации, полностью или частично, имущества, принадлежащего лицу, осужденному за уголовное правонарушение, которое может привести, прямо или опосредовано, к экономической выгоде, и в отношении которого суд, на основании обстоятельств дела, включая особые факты и имеющиеся доказательства, а именно, что стоимость имущества непропорциональна законным доходам осужденного лица, посчитал, что соответствующее имущество получено в результате преступных деяний.

Конфискация у третьих сторон: согласно директиве государства-члены ЕС также принимают необходимые меры к обеспечению конфискации доходов (либо имущества, стоимость которого соответствует данным орудиям и средствам совершения или доходам), которые были, прямо или опосредовано, переведены подозреваемым или обвиняемым третьим лицам, либо которые были приобретены третьими лицами у подозреваемого или обвиняемого лица, как минимум если эти третьи лица знали, или должны были знать о том, что целью данного перевода или приобретения было избежание конфискации, на основе конкретных фактов и обстоятельств, включая то, что перевод или приобретение были осуществлены бесплатно или в обмен на сумму, существенно меньшую рыночной стоимости. Все это не ущемляет прав добропорядочных третьих лиц.

Источник: Директива 2014/42/EU о наложении ареста и конфискации орудий и средств совершения преступления и доходов от него в Европейском союзе, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0042>.

Тематическое исследование ОЭСР/АКС по конфискации (цит. выше) предлагает следующую типологию мер конфискации:

A. Уголовная конфискация:

- a. уголовная конфискация как санкция за совершение преступления
- b. уголовная конфискация орудий и средств совершения преступления и доходов от него (специальная конфискация)
- c. расширенная уголовная конфискация
- d. конфискация на основе обвинительного приговора или без него
- e. конфискация как результат удовлетворения гражданского иска в уголовном процессе
- f. конфискация как результат сделки о признании вины
- g. конфискация как результат заочного судебного разбирательства.

B. Гражданская конфискация:

- a. обусловленная или не обусловленная вынесением обвинительного приговора в уголовном процессе
- b. расширенная гражданская конфискация.

C. Конфискация в административном порядке:

- a. обусловленная или не обусловленная вынесением обвинительного приговора в уголовном процессе

- b. конфискация в административном порядке как санкция или конфискация в административном порядке орудий и средств совершения коррупционного преступления и доходов от него
- c. расширенная конфискация.

Таблица 40. Виды конфискационных мер в странах АКС

| Вид конфискационной меры | Страны АКС |
|--|--|
| Уголовная конфискация как санкция | Армения, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Украина |
| Уголовная конфискация орудий и средств совершения преступления и доходов от него (специальная конфискация) | Азербайджан, Армения, Босния и Герцеговина, Болгария, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Литва, Молдова, Румыния, Сербия, Словения, Украина, Хорватия, Черногория, Эстония |
| Уголовная конфискация, не обусловленная вынесением обвинительного приговора | Казахстан, Латвия, Молдова, Черногория, Хорватия, Словения, Украина |
| Расширенная уголовная конфискация | Босния и Герцеговина, Латвия (с 2017 г.), Литва, Молдова, Польша, Румыния, Сербия, Хорватия, Черногория, Эстония, Украина |
| Гражданская конфискация, на основе обвинительного приговора | Грузия, Украина |
| Гражданская конфискация, не обусловленная обвинительным приговором | Албания, Болгария, Молдова, Словения |
| Административная конфискация | Азербайджан, Болгария (конфискация у юридических лиц), Кыргызстан, Румыния, Эстония |
| Конфискация как результат удовлетворения гражданского иска в уголовном процессе | Армения, Кыргызстан, Сербия, Черногория, Украина |
| Конфискация как результат сделки о признании вины в уголовном процессе | Грузия, Сербия, Хорватия, Черногория, Эстония, Украина |
| Конфискация как результат заочного судебного разбирательства по уголовному делу | Азербайджан, Болгария, Казахстан, Кыргызстан, Грузия, Литва, Румыния, Сербия, Словения, Черногория, Эстония, Украина |

Источник: ОЭСР/АКС (2018), Тематическое исследование, Конфискация орудий, средств совершения и доходов от коррупционных преступлений в Восточной Европе и Центральной Азии, с. 51, цит. выше; исследование секретариата ОЭСР/АКС; комментарии стран.

В некоторых странах АКС и СПД конфискация продолжает выполнять карательную функцию, будучи направленной не только на орудия и средства совершения преступления и доходы от него, но и на все имущество осужденного лица, включая приобретенное на законных основаниях и из законных источников. Среди таких стран Армения, Беларусь, Казахстан, Латвия, Таджикистан, Туркменистан, Украина. В результате недавней реформы уголовного законодательства в **Кыргызстане** отказались от конфискации как санкции, включив специальную конфискацию доходов от коррупционных преступления и орудий и средств их совершения. Отчет по четвертому раунду мониторинга СПД приветствовал это изменение, признав, что конфискация всего имущества правонарушителя является мерой непропорциональной⁶²³.

Конфискационные положения обычно направлены на орудия и средства совершения и доходы от взяточничества. Однако они не всегда явным образом охватывают доходы, преобразованные в иные активы (например, жилая недвижимость, приобретенная на доходы от подкупа) или смешанные с имуществом, приобретенным из законных источников (конвертированные или смешанные доходы).

Как отмечалось в комментариях 11 к Директиве 2014/42/EU, необходимо уточнить действующее понятие доходов от преступления, включив в них непосредственные доходы от преступной деятельности и все не прямые выгоды, включая последующее реинвестирование или преобразование непосредственных доходов. Доходы должны включать любое имущество, включая то, что было преобразовано или конвертировано, полностью или частично, в другое имущество, а также то, что было смешано с имуществом, приобретенным из законных источников, на сумму смешанных доходов. К ним могут также относиться прибыль или иные выгоды от полученного в

результате преступления дохода или от имущества, в которое такой доход был преобразован, конвертирован или с которым был смешан.

Как показывает исследование ОЭСР/АКС, большинство стран АКС подтвердило, что согласно их законодательству конфискация теоретически может распространяться на производные доходы от коррупции, а именно:

- а) экономия, полученная благодаря уменьшению затрат в результате преступления (например, сумма налоговых платежей или таможенного налога, освобожденная от уплаты благодаря подкупу);
- б) доход, полученный на инвестирование прямых доходов от преступления (например, проценты на банковские вклады, доход от ценных бумаг или иного имущества, приобретенного благодаря или в результате преступления);
- в) увеличение стоимости компании после преступления (например, благодаря выгодным государственным контрактам и/или вхождению на новый рынок);
- г) последующие доходы от исполнения прав, предоставленных лицензией или разрешением, полученным посредством преступления (например, доходы от добычи нефти или газа на основе прав, полученных в результате подкупа).

В ряде стран СКД также не предусматривается конфискация на основе стоимости, когда можно конфисковать доходы сокрытые, уничтоженные, израсходованные или переданные добропорядочной третьей стороне. Ниже приводится обзор конфискационных режимов в странах СПД.

Таблица 41. Положения о конфискации в странах СПД

| | АРМ | АЗ | ГРУ | КАЗ | КРГ | МНГ | ТАД | УКР | УЗБ |
|--|-----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Конфискация орудий и средств совершения и доходов от подкупа | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Конфискация на основе стоимости | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ○ | ● | ● |
| Конфискация конвертированных или смешанных доходов | ○ | ● | ● | ● | ● | ○ | ○ | ● | ○ |
| Конфискация выгод, полученных от преступных доходов | ● | ● | ● | ● | ● | ○ | ○ | ● | ○ |
| Конфискация у третьих лиц | ● | ○ | ● | ● | ● | ○ | ○ | ● | ○ |

● Да ○ Нет

Источник: отчеты о мониторинге СПД; исследования секретариата ОЭСР/АКС.

Помимо «традиционной» конфискации орудий и средств совершения преступления и доходов от него, новые стандарты также выступают за введение **расширенной конфискации** (см., например, вставку о Директиве ЕС), которая допускает конфискацию имущества осужденного лица, когда его законное происхождение не может быть доказано. Такой вид конфискации не требует доказательств того, что активы, подлежащие конфискации, были на самом деле приобретены посредством преступления, за которое лицо было осуждено. Незаконное происхождение имущества презюмируется исходя из ряда фактов (включая непропорциональность стоимости имущества во владении этого лица его законным доходам). Таким образом бремя доказывания в ответ на это утверждение смещается на собственника, и суд делает свои выводы из неспособности осужденного объяснить происхождение соответствующих активов⁶²⁴.

Перенос бремени доказывания в конфискационном процессе – это одно из эффективных средств лишения нарушителя в делах о коррупции доходов, добытых нечестным путем. Конвенция ООН

против коррупции (статья 31) требует от государств-участников рассмотреть возможность потребовать от правонарушителя продемонстрировать законное происхождение возможно преступных доходов или иного имущества, подлежащего конфискации.

Этот механизм аналогичен составу незаконного обогащения, так как ведет к конфискационным мерам в силу обладания необъяснимым благосостоянием, хотя и в связке с конкретным преступлением. Он позволяет презюмировать незаконное происхождение активов, если лицо, которое было признано виновным или даже кому только предъявлены обвинения в конкретном преступлении, не может объяснить законность их происхождения. Данный механизм, при надлежащем построении (через опровергаемую презумпцию), считается не противоречащим Европейской Конвенции о правах человека⁶²⁵.

К числу стран АКС, которые ввели такой конфискационный режим, относятся: Босния и Герцеговина, Хорватия, Эстония, Литва, Молдова, Черногория, Польша, Румыния, Сербия, Украина.

Например, в **Литве**⁶²⁶ расширенная конфискация применяется при выполнении следующих условий: 1) нарушитель совершил менее тяжкое, тяжкое и особо тяжкое преступление, из которого он извлек или мог извлечь имущественное преимущество; 2) нарушитель владеет (или передал третьим лицам) имуществом, которое он получил во время, после или за 5 лет до совершения преступления, и данное имущество непропорционально его законному доходу, причем разница превышает примерно EUR 18 000; 3) нарушитель не в состоянии обосновать законность приобретения этого имущества.

В **Польше**, в соответствии с Уголовным кодексом (ст. 45), если нарушитель был признан виновным в преступлении, в результате которого он приобрел, даже опосредовано, имущественную выгоду значительной ценности, считается, что имущество, которое он приобрел во время или после совершения правонарушения, но до вынесения судебного решения, является имуществом, приобретенным во время преступления, при условии что правонарушитель или иная заинтересованная сторона не могут предъявить доказательств противного⁶²⁷.

В **Румынии**⁶²⁸ расширенная конфискация в уголовном законодательстве предусматривает обязательную конфискацию активов, когда: 1) лицо признано виновным в совершении деяния, караемого лишением свободы на срок не менее 4 лет, которое попадает под 21 категорию правонарушений, предусмотренных в новом законодательстве (включая коррупцию, отмывание денег); 2) обвиняемый за 5 лет, предшествовавших преступному действию, накопил имущество, стоимость которого превышает то, что он заработал законным образом (конфискация распространяется на эти дополнительные активы); 3) суд убедился в том, что соответствующее имущество было получено от одного или нескольких правонарушений установленных видов. Этот новый механизм включает в себя конфискацию у третьих лиц и конфискацию на основе стоимости и предусматривает конфискацию активов, полученных из преступных доходов⁶²⁹.

Согласно Закону **Черногории** об изъятии и конфискации имущественных доходов, полученных в результате преступной деятельности, имущественный доход может быть конфискован у нарушителя при условии, что существует разумное подозрение в том, что он был приобретен посредством преступной деятельности, и правонарушитель не может представить убедительного обоснования законного источника его происхождения, и правонарушитель был признан виновным в одном из преступлений, указанных в настоящем законе (включая преступления против имущества и злоупотребления служебным положением). Указанная выгода также подлежит конфискации у правопреемников, приобретателей и членов семьи правонарушителя, а также у третьих лиц.

Вставка 48. Расширенная конфискация в Молдове

В соответствии со Статьей 106-1 Уголовного кодекса Молдовы, если лицо признано виновным в одном из перечисленных в статье преступлений и если преступление было совершено в корыстных целях, имущество, за исключением перечисленного в Статье 106 Уголовного кодекса, также подлежит конфискации (в Статье 106 описывается специальная конфискация орудий и средств совершения преступления и доходов от него). Такая расширенная конфискация распространяется в общем на все коррупционные правонарушения (пассивный и активный подкуп, злоупотребление полномочиями или служебным положением, злоупотребление влиянием в корыстных целях, незаконное обогащение, мошенническое получение денег от внешних источников, проч.) и отмывание денег.

Для применения расширенной конфискации требуется одновременное присутствие следующих условий: а) стоимость имущества, приобретенного осужденным в течение 5 лет до даты преступления и в период после совершения преступления до вынесения приговора, существенно превышает его доход; и б) судебный орган, на основе доказательств, предъявленных по делу, установил происхождение соответствующего имущества как полученного посредством преступления, предусмотренного в положениях уголовного кодекса, перечисленных в статье.

При применении расширенной конфискации учитывается стоимость имущества, переданного осужденным или третьим лицом члену семьи, юридическим лицам, контролируемым осужденным лицом, или иным лицам, которые знали или должны были знать о незаконном происхождении имущества. При установлении разницы между законным доходом и стоимостью приобретенного имущества, принимается во внимание стоимость имущества на дату приобретения и все расходы, понесенные осужденным, включая информированных третьих лиц.

В случае если имущество, подлежащее конфискации, невозможно найти или оно смешано с законным имуществом, конфискации подлежат деньги и имущество, покрывающие его стоимость. При этом следует отметить, что конфискации подлежат имущество и деньги, приобретенные в результате использования такого имущества, включая имущество, в которое имущество, приобретенное посредством преступления, было преобразовано или обращено, а также доход и выгоды от такого имущества. В соответствии со Статьей 106-1 Уголовного кодекса конфискация не может выходить за пределы стоимости имущества, полученного в течение предусмотренного законом периода времени, свыше суммы законного дохода.

Источник: ОЭСР/АКС (2018), Тематическое исследование, Конфискация орудий, средств совершения и доходов от коррупционных преступлений в Восточной Европе и Центральной Азии, с. 68-69, цит. выше.

Расширенная конфискация была введена в **Латвии** в 2017 году. В соответствии со Статьей 70-11 Уголовного кодекса имущество, полученное преступными средствами, подлежит конфискации. При совершении преступления, имеющего характер получения финансовой или иной выгоды, имущество, стоимость которого не соответствует законному доходу лица, и лицо не в состоянии доказать, что оно было приобретено законно, может считаться имуществом, полученным преступными средствами. Это относится и к имуществу третьих лиц, находящихся в постоянном семейном, экономическом или ином отношении с правонарушителем.

В исследовании ОЭСР/АКС были обобщены условия, которые используются в странах АКС для применения расширенной уголовной конфискации:

- она применяется главным образом при осуждении лица за совершение коррупционных правонарушений и отмывания денег особой тяжести и/или ведущих к материальной выгоде

- она применяется к имуществу осужденного и информированных третьих лиц
- она применяется в случаях, когда стоимость имущества непропорциональна законному доходу лица (в некоторых странах разница должна превысить установленный в законе предел)
- учитывается имущество, приобретенное в течение установленного законом срока
- используется презумпция преступного происхождения имущества, при переносе бремени доказывания противного на осужденного или соответствующие третьи лица
- конфискации подлежит все имущество, если не будет доказано, что оно было приобретено при использовании законного дохода лица.

В дополнение к конфискации (орудий и средств совершения, доходов от преступления, расширенной конфискации), основанной на окончательном обвинительном приговоре правонарушителю, международные стандарты также допускают **конфискацию, не обусловленную вынесением обвинительного приговора**. Иногда такого рода конфискация осуществляется в рамках гражданского процесса.

Возможность конфискации активов в гражданском процессе, безотносительно к обвинительному приговору, предусмотрена Законом **Албании** «О предупреждении и борьбе с организованной преступностью и незаконным оборотом через превентивные меры, направленные против имущества» (так называемые Закон против мафии), который вступил в силу в 2010 году. Законом предусмотрена возможность конфискации активов у лиц, которых разумным образом подозревают в совершении серьезных преступлений, перечисленных в Статье 3 закона, включая коррупцию и отмывание денег.

Во время судебного разбирательства применяются правила гражданской процедуры; компетентным судом является суд первой инстанции по серьезным правонарушениям (суд уголовной юрисдикции). Решение о наложении ареста на активы принимается судьей этого суда по своему усмотрению, тогда как решение о конфискации принимается коллегией из трех судей. Положения закона применимы к активам частных лиц и их близких родственников (до четвертой степени родства), а также юридических лиц через Закон об уголовной ответственности юридических лиц.

В соответствии со статьей 5 закона Албании, эта процедура конфискации не зависит от уголовного процесса против лиц, чьи активы могут подлежать такой конфискации. Процедуры конфискации согласно этому закону могут применяться только в случае завершения уголовного разбирательства или когда лицо, признанное невиновным с точки зрения уголовного права (Статья 24 закона). Иск о конфискации активов направляется в суд обвинителем вместе с обоснованием конфискации. Этим самым бремя доказывания переносится на сторону, чьи активы предназначены к конфискации и которая должна доказать законность источника доходов для их приобретения.

Судебное разбирательство может вестись независимо от того, присутствует ли лицо физически на территории Албании или нет (*in absentia*); тем не менее, суд может позволить родственникам ответчика дать адвокату разрешение представлять интересы ответчика. Суд примет решение о конфискации активов в случае выполнения следующих критериев: а) существуют разумные подозрения, основанные на указаниях об участии данного лица в преступной деятельности, как это предусмотрено статьей 3 закона; б) когда не было доказано, что активы имеют законное происхождение, или лицо не доказало, что имеющиеся активы или доходы соответствуют определенному уровню заработка, прибыли или задекларированным законным видам деятельности и являются обоснованными, и в) когда установлено, что активы принадлежат полностью или частично данному лицу, непосредственно или опосредованно.

Суд может также удовлетворить иск о конфискации активов в следующих случаях, когда: а) начатое уголовное расследование в отношении лица было прекращено в отсутствие доказательств, из-за смерти лица, либо если невозможно привлечь к ответственности данное лицо или осудить его; б) лицо признано невиновным с точки зрения уголовного права ввиду отсутствия доказательств или совершения преступления лицом, которому невозможно предъявить обвинения и осудить; в) был начат уголовный процесс в отношении лица за совершение преступления, которое предусмотрено данным законом, но было позже переквалифицировано, и новое правонарушение выходит за рамки действия данного закона⁶³⁰.

В 2012 году в Болгарии был введен механизм конфискации незаконно приобретенного имущества в гражданском порядке без вынесения обвинительного приговора.⁶³¹ Этот механизм был сохранен в новом Законе о борьбе с коррупцией и конфискации незаконных активов, принятом в 2018 году. Новый закон учредил Комиссию по борьбе с коррупцией и конфискации незаконных активов (САСИАФ) как независимый, специализированный, постоянно действующий государственный орган. В соответствии с этим законом гражданское производство по делу о конфискации ведется без ущерба для другого уголовного или административного разбирательства в отношении рассматриваемого лица. Процедуры гражданской конфискации касаются определенных активов и направлены на выявление средств и источников для приобретения этих активов. Применимое уголовное осуждение не является предварительным условием конфискации активов. Такая конфискация без вынесения обвинительного приговора в порядке гражданского судопроизводства направлена на активы, которые по разумным основаниям считаются доходами от незаконного поведения, когда возбуждено уголовное дело в отношении какого-либо лица или если совершенное административное правонарушение составляет не менее 50 000 левов (приблизительно 25 000 евро). Определение «незаконно приобретенных активов» основано на диспропорции между активами человека и его чистым доходом, который превышает 150 000 левов. Проверяемые лица должны доказать законный характер активов. Эту процедуру также можно использовать, если подозреваемый / подсудимый умер, психически болен или по другим причинам (в том числе амнистия, право давности, иммунитет, неизвестный адрес и личность не могут быть найдены или в случае допустимой передачи уголовного производства в другое государство). Кроме того, экспертиза начинается, когда в соответствии с болгарским законодательством был признан акт иностранного суда в отношении любого из уголовных преступлений или административных нарушений, охватываемых Законом. Гражданское производство может быть начато в случае подозрения в коррупции государственных должностных лиц⁶³².

Словения приняла Закон о конфискации активов незаконного происхождения (FAIOA или ZOPNI) в 2011 г. и поправки в него в 2014 г. Гражданская конфискация активов незаконного происхождения в Словении не обусловлено вынесением обвинительного приговора физическому лицу, и она распространяется на коррупционные преступления и любые иные умышленные виды преступлений, которые караются лишением свободы на срок от 5 лет, в случае сомнительного происхождения имущества и при условии, что данное лицо подозревается во владении активами незаконного происхождения на сумму, превышающую EUR 50 000. Предусмотренная законом процедура направлена непосредственно на активы, а не против конкретного лица, которому они принадлежат (конфискация *in rem*).

В соответствии со Статьей 5 закона Словении активы считаются незаконного происхождения, если не будет доказано, что эти были приобретены из законных источников. В отношении активов считается, что они были приобретены из незаконных источников (приобретены незаконно), если обнаружена явная разница между совокупной стоимостью активов и доходом после налогов и налоговых сборов, которые должны были быть уплачены лицами, против которых начата процедура в соответствии с законом, на протяжении периода приобретения активов. При оценке данной разницы необходимо принимать во внимание совокупную стоимость активов, которые находятся в собственности или во владении, либо принадлежат или используются, хранятся или

были переданы аффилированным лицам, либо были смешаны с их активами, либо передаются их правопреемникам. Кроме того, согласно Статье 6 этого закона, считается, что активы имеют незаконное происхождение, если они передаются бесплатно или по цене, не соответствующей их реальной стоимости, в случаях, когда они передаются тесно аффилированным лицам или ближайшим родственникам.

Процедура гражданской конфискации в Словении включает в себя финансовое расследование, предварительный арест имущества, гражданский судебный процесс и саму конфискацию. Финансовое расследование ведется прокурором, имеющим право возбуждать досудебное производство и вести судебное разбирательство по соответствующей категории дел, совместно с компетентным прокурором из Специализированной государственной прокуратуры Словении. Последний выступает в качестве истца в процедуре гражданской конфискации. Такие гражданские иски разбираются по существу дела в областном суде г. Любляны⁶³³.

Процедура по специальной конфискации, не обусловленной обвинительным приговором, в **Черногории** и **Хорватии** предусмотрена не Уголовным кодексом или Уголовно-процессуальным кодексом, а отдельным законом, регулирующим вопросы конфискации преступных доходов решением суда, которое выносится на основании норм уголовного производства. В соответствии со Статьей 10 Закона Черногории об изъятии и конфискации доходов от преступления (конфискация без вынесения приговора) существует два основания для конфискации без вынесения приговора: 1) если лицо, являющееся субъектом уголовного производства, умирает до окончания уголовного разбирательства, или 2) если процедура не может быть начата по обстоятельствам, препятствующим началу уголовного производства в течение длительного времени. При этом доходы преступления могут быть конфискованы при условии наличия вероятности, основанной на доказательствах, составляющих основу дела, что уголовное производство приведет к вынесению обвинительного приговора, если бы лицо не умерло (имущество также конфискуется у его наследников) и не было бы обстоятельств, препятствующих уголовному разбирательству (имущество конфискуется у лица, против которого уголовное преследование не может быть продолжено). Следует отметить, что положения данного закона распространяются только на преступления, перечисленные в Статье 2 закона, в которую тем не менее включены и коррупционные правонарушения, и отмывание денег (легализация).

Согласно статье 2 Закона Хорватии о процедурах конфискации материальной выгоды, являющейся результатом уголовных правонарушений и нетяжких преступлений, если уголовное производство не может быть начато из-за смерти правонарушителя или по иным обстоятельствам, исключающим возможность уголовного преследования, тогда по инициативе прокурора, потерпевшей стороны и гражданского истца суд обязан принять меры в соответствии со Статьей 6 закона, если сумма материальной выгоды, полученной в результате соответствующего преступления, составляет не менее 5 000 хорватских кун (около EUR 670). Решение о возбуждении уголовного производства в таком деле принимается судьей суда, компетентного вести уголовное разбирательство по существу дела.

Страны СПД также стали вводить соответствующие инструменты. **Грузия** первой ввела в своем Уголовно-процессуальном кодексе (Глава XLIV-1) положения о конфискации незаконного имущества и необъясненного благосостояния публичных должностных лиц, а также членов их семей, близких родственников и иных «связанных лиц». Данная конфискация возможна после вынесения приговора в уголовном деле, когда обвинитель может обратиться в суд с требованием конфискации имущества, возможно полученного из преступных доходов. После того как обвинитель получил доказательства *prima facie* необъясненного имущества, бремя доказывания переносится на осужденного (или связанных лиц). Если последние не в состоянии доказать законное происхождение имущества и суд постановит, что существует разумное сомнение в

отношении законности его происхождения, он выносит решение о конфискации такого имущества⁶³⁴.

Новым Уголовно-процессуальным кодексом **Казахстана**, принятым в 2015 году, введена конфискация без приговора (Раздел 15 УПК «Конфискация до вынесения приговора»). Согласно новому УПК в случае, если подозреваемый или обвиняемый объявлен в международный розыск, или если уголовное обвинение прекращено в связи с объявлением амнистии, истечением срока давности или в отношении умершего, при наличии доказательств, что имущество приобретено незаконными средствами, лицо, осуществляющее досудебное расследование, начинает производство конфискации до вынесения приговора. Конфискация до вынесения приговора вводится приказом суда, если доказаны следующие элементы: 1) соответствующее имущество принадлежало подозреваемому, обвиняемому или третьей стороне; 2) связь между указанным имуществом и преступлением, что служит основанием для конфискации, и 3) обстоятельства приобретения данного имущества третьим лицом дает основания считать, что оно было приобретено незаконно⁶³⁵.

В Отчете о третьем раунде мониторинга СПД **Украине** было рекомендовано ввести расширенную (гражданскую или уголовную) конфискацию активов виновных в коррупционных преступлениях в соответствии с международными стандартами и рекомендуемой практикой⁶³⁶. И данная конфискация, и гражданская и уголовная на основе вынесения приговора, была введена в 2015 году. После внесения поправок в Уголовно-процессуальный кодекс часть девятая его статьи 100 предусматривает, что когда лицо признано виновным в совершении уголовного преступления, суд обязан также отдать распоряжение о конфискации активов (включая доходы от них), принадлежащих осужденному физическому лицу или юридическому лицу, связанному с осужденным, если в суде не были установлены законные основания для приобретения данных активов. Аналогично, Гражданско-процессуальный кодекс был дополнен новой Главой 9, Раздел III, предусматривающей процедуры признания активов необоснованными и их изъятия. Согласно этим новым положениям, прокуратура может направить иск в гражданский суд после вынесения обвинительного приговора публичному должностному лицу за коррупцию или отмывание денег. Суд признает эти активы необоснованными, если, исходя из представленных доказательств, он не сможет установить, были ли активы или средства, использованные для приобретения данных активов, получены на законном основании⁶³⁷.

Срок давности, иммунитеты и деятельное раскаяние

Срок давности

Срок давности предусматривает период времени, в течение которого лицо может нести ответственность за совершение преступления. Истечение этого срока является основанием для освобождения причастного лица от ответственности. Это может стать препятствием эффективному преследованию за коррупционные правонарушения, если срок слишком небольшой или он не может быть при определенных обстоятельствах прерван или приостановлен. Даже когда санкции за коррупционные правонарушения имеют сдерживающее воздействие, возможность быть освобожденным от ответственности в связи с прекращением срока давности делает ответственность за такие преступления недействительной, если принять во внимание длительность досудебного производства и судебного разбирательства в сложных делах, особенно имеющих международный аспект (требующих, например, взаимной правовой помощи). Аналогичным образом, когда, например, иммунитет лица не ведет к прерыванию срока давности за совершенное преступление, правонарушитель может избежать ответственности. Преследование в таких делах становится бессмысленным и пустой тратой ресурсов.

Конвенцией ООН против коррупции (ст. 29) предусмотрено, 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 по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц (ст. 6) срок давности в отношении подкупа иностранного должностного лица должен быть достаточным для расследования и судебного преследования этого деяния.

В странах СПД срок давности привязан к тяжести преступления, что, в свою очередь, определяется применимой санкцией (ее типом и суммой/продолжительностью). В большинстве случаев срок давности достаточно продолжителен, чтобы обеспечить эффективное расследование и привлечение к ответственности за коррупционные правонарушения (см. таблицу ниже).

Таблица 42. Срок давности за коррупционные правонарушения в странах СПД

| | АРМ | АЗ | ГРУ | КАЗ | КГЗ* | МНГ | ТАД | УКР | УЗБ |
|--|-------|----|-------|-------|------|-------|------|-------|------|
| Активный подкуп (основной состав) | 5 | 7 | 15 | 10 | 3 | 5 | 6 | 5 | 4 |
| Активный подкуп (квалифицированные составы) | 10 | 12 | 15 | 10-15 | 3-7 | 20 | 10 | 10 | 8-14 |
| Пассивный подкуп (основной состав) | 5 | 12 | 15 | 10 | 3 | 5 | 6 | 5 | 4 |
| Пассивный подкуп (квалифицированные составы) | 10-15 | 12 | 25 | 10-15 | 7 | 20 | 6-10 | 10-15 | 8-14 |
| Активное злоупотребление влиянием (основной состав) | 5 | 7 | 15 | н/п | н/п | н/п | н/п | 3 | н/п |
| Пассивное злоупотребление влиянием (основной состав) | 10 | 7 | 15 | н/п | н/п | н/п | н/п | 5 | н/п |
| Активный подкуп в частном секторе (основной состав) | 5 | 7 | 6 | 5 | 3 | 5 | 2 | 3 | 2 |
| Пассивный подкуп в частном секторе (основной состав) | 5 | 12 | 6 | 5 | 3 | 5 | 6 | 5 | 2 |
| Отмывание денег (основной состав) | 5 | 7 | 10 | 5 | 3 | 5 | 6 | 10 | 8 |
| Отмывание денег (отягчающие обстоятельства) | 10-15 | 12 | 10-25 | 5-10 | 7 | 20-30 | 10 | 15 | н/п |
| Злоупотребление полномочиями (основной состав) | 5 | 7 | 15 | 10 | 3 | 1 | 2 | 5 | 2 |
| Злоупотребление полномочиями (квалифицированные составы) | 10 | 12 | 15 | 10-15 | 3-7 | 5 | 6-10 | 10 | 4 |
| Хищение (основной состав) | 5 | 2 | 6 | 5 | 3 | 1 | 2 | 5 | 2 |

Примечание: Цифры означают продолжительность срока давности в годах. В случае диапазона лет указан срок давности за преступления, совершенные при различных отягчающих обстоятельствах. Составы с отягчающими обстоятельствами могут включать преступления, совершенные высокопоставленным должностным лицом, в обмен на незаконное действие (бездействие), группой лиц, в крупном размере, повторно, посредством вымогательства, т.д.

* Согласно Уголовному кодексу Кыргызстана 2017 г., срок давности не применяется к ряду коррупционных правонарушений: «коррупция»; злоупотребление служебным положением должностным лицом, занимающим ответственное положение; незаконное обогащение должностного лица, занимающего ответственное положение; пассивный подкуп или вымогательство взятки должностным лицом, занимающим ответственное положение.

н/п – не применимо (уголовная ответственность не предусмотрена); *не изв.* – нет информации.

Источник: отчеты о мониторинге СПД; исследования секретариата ОЭСР/АКС.

Мониторинг СПД показал, что срока давности в 2 года и менее недостаточно⁶³⁸. Отчеты ГРЕКО по **Франции, Венгрии, Латвии, Монако и России**⁶³⁹, а также доклады РГВ ОЭСР в отношении **Франции, Японии и Испании**⁶⁴⁰ показали, что срока давности в 3 года и менее также недостаточно. Считается, что срок давности в 5 лет и более дает достаточно времени для расследования и привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения, по крайней

мере, если предусматривается возможность приостановления или прерывания периода в ряде ситуаций⁶⁴¹.

Особый подход к коррупционным правонарушениям применяется в **Грузии**, где особо предусмотрено, что независимо от санкций срок давности по делам о взяточничестве и ряде других коррупционных правонарушений составляет 15 лет (кроме особо тяжких преступлений, например, когда максимальная санкция более 10 лет лишения свободы: в таком случае срок давности составляет 25 лет).

Уголовные кодексы стран СПД обычно устанавливают исключение для ряда серьезных правонарушений (например, против национальной безопасности или мира и человечества), по которым срок давности не применяется вообще. В 2015 году **Казахстан** в своем новом Уголовном кодексе распространил это исключение на уголовные коррупционные преступления⁶⁴². (Хотя, как разъясняется выше в разделе настоящего доклада, посвященного криминализации, не все коррупционные преступления в Казахстане на самом деле определены как таковые). Однако в 2018 году Казахстан отменил это положение и вновь ввел срок давности по коррупционным преступлениям с минимальной продолжительностью срока давности за такие правонарушения (даже наименьшей тяжести) в 10 лет и максимальной – в 15 лет.

В **Армении, Таджикистане, Украине и Узбекистане** срок давности не приостанавливается, если лицо, возможно причастное к совершению преступления, обладает иммунитетом. В Уголовно-процессуальном кодексе **Азербайджана** (Ст. 53) предусмотрено приостановление срока давности в случаях, когда начата процедура отмены иммунитета. Аналогичным образом, в **Грузии** срок давности приостанавливается до тех пор, пока лицо пользуется иммунитетом (Ст. 71 Уголовного кодекса). В **Казахстане**, хотя Уголовным кодексом не предусматривается возможность прерывания срока давности в случае невозможности отмены иммунитета лица, мониторинг СПД не посчитал это проблемой, так как по тяжким и особо тяжким преступлениям, к которым относятся большинство коррупционных преступлений, согласия на снятие иммунитета не требуется⁶⁴³. В 2013 году **Кыргызстан** внес поправки в свой Уголовный кодекс выполняя рекомендации мониторинга СПД, предусмотрев, что срок давности приостанавливается, если приостанавливается уголовное производство из-за иммунитета соответствующего лица. Это положение было сохранено в новом уголовном кодексе, принятом в 2019 году.

В отчете по **Кыргызстану** группа по мониторингу посчитала проблематичным расчет периода срока давности до времени вступления в окончательную силу решения суда. Количество дел, прекращенных в суде на основании истечения срока давности (38 в 2015 – 2017 гг.), заставляет думать, что сроки давности в УК нередко оказываются слишком короткими, чтобы судебные приговоры успевали вступить в окончательную силу. Расчет периода срока давности к моменту, когда приговор становится окончательным, дает стороне защиты множество возможностей тянуть уголовное разбирательство до тех пор, пока не истечет срок давности, в результате чего правонарушителям удается избежать ответственности, особенно в делах, где несколько причастных лиц. В отчете было предложено рассмотреть другие возможности при расчете периода срока давности, чтобы сделать невозможным прекращение коррупционных дел, уже направленных в суд для слушания, по основаниям срока давности⁶⁴⁴.

Как показал четвертый раунд мониторинга недостаточность срока давности в коррупционных делах влияет на эффективность преследования за такие преступления. Например, в **Узбекистане** в 2016-2018 гг. по этим основаниям были прекращены 36 дел. В **Кыргызстане** в 2015-2017 гг. было прекращено 38 дел.

Недостаточно продолжительный срок давности может также становиться препятствием для эффективного оказания взаимной правовой помощи в странах, где существует требование обоюдного признания деяния преступлением, так как запросы по взаимной правовой помощи не

могут быть выполнены, если истек срок давности по преступлению согласно законодательству запрашиваемой страны⁶⁴⁵.

Для того чтобы срок давности не становился препятствием для эффективного расследования и уголовного преследования, страны вводят различные положения. Например, в **Хорватии, Чехии, Финляндии, Латвии, Нидерландах, Польше, Словакии** и еще в ряде стран период срока давности прерывается на процессуальные действия, которые предпринимаются для возбуждения уголовного преследования (например, решения о привлечении к ответственности). Перерыв означает, что срок давности после определенного события начинает течь заново. В **Германии** срок давности прерывается следующими фактами: первый допрос обвиняемого, уведомление о начале расследования против него, судебный ордер на обыск и изъятие, ордер на арест, официальное предъявление обвинения, начало судебного разбирательства, судебный запрос о проведении следственного действия за рубежом, т.д. Однако преследование невозможно после окончательного истечения срока, который по делам о подкупе составляет 10 лет⁶⁴⁶. Во **Франции** для «сокрытых» правонарушений (к которым в настоящее время коррупционные правонарушения не относятся) срок давности начинает течь не со дня совершения преступления, а со времени его обнаружения. В **Латвии** период срока давности рассчитывается со дня совершения преступления до момента предъявления обвинений или когда обвиняемого официально извещают о требовании экстрадиции, если обвиняемый находится за рубежом и находится в розыске, после чего течение срока давности прекращается. В **Грузии** срок давности привлечения к ответственности рассчитывается, начиная со дня совершения преступления до дня предъявления лицу обвинения. **Италия** в 2018 г. внесла в свое законодательство поправки (которые вступят в силу в 2020 году), предусматривая, что срок давности будет замораживаться с вынесением судебного решения в первой инстанции, чтобы можно было продолжать процесс обжалования⁶⁴⁷.

Иммуниеты

Иммуниет от расследования, привлечения к ответственности или ареста нередко предоставляется различным публичным должностным лицам, чтобы освободить их от ответственности на срок их пребывания в должности и таким образом обеспечить независимость определенных институтов/должностных лиц, которым в противном случае может грозить политически мотивированное преследование. Это, правда, может препятствовать эффективному расследованию или привлечению к ответственности за коррупционные правонарушения и способствовать безнаказанности среди высокопоставленных должностных лиц, особенно в государствах с высоким уровнем коррупции.

Поэтому международными стандартами предусмотрен ограниченный круг иммунитетов и эффективные процедуры по их снятию. Конвенция ООН против коррупции (Ст. 30) обязывает государства-участники создавать «надлежащую сбалансированность между любыми иммунитетами или юрисдикционными привилегиями, предоставленными его публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций, и возможностью, в случае необходимости, осуществлять эффективное расследование и уголовное преследование и выносить судебное решение» по коррупционным правонарушениям. Резолюцией Комитета министров Совета Европы № (97) 24 рекомендуется ограничить иммунитет от расследования, преследования или вынесения судебного решения по коррупционным правонарушениям в той степени, в которой это необходимо в демократическом обществе⁶⁴⁸.

Можно сформулировать ряд стандартов в отношении иммунитетов, которые должны:

- быть функциональными, то есть касаться действий (бездействия), совершенных во время или в связи с исполнением должностным лицом своих обязанностей;

- не распространяться на ситуации *in flagrante*, когда лицо причастное было задержано в момент совершения преступления или непосредственно сразу после этого;
- ограничиваться периодом, в течение которого должностное лицо занимает свою должность;
- допускать проведение следственных мероприятий против тех, кто обладает иммунитетом;
- предусматривать оперативные и эффективные процедуры снятия иммунитета, с ясными критериями, основанными на существовании запроса о снятии иммунитета. В отношении лиц с абсолютным иммунитетом (как у президентов во многих странах) должна действовать эффективная процедура импичмента.

Страны СПД сохраняют широкий круг действия иммунитета для различных должностных лиц (см. таблицу ниже), что может объясняться переходным этапом в их развитии и рисками политического злоупотребления властью⁶⁴⁹. Притом что с иммунитетом по-прежнему связаны опасения в отношении эффективности привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения, общая тенденция в регионе направлена на снятие иммунитета.

В 2010 году **Армения** ограничила число категорий лиц, пользующихся иммунитетом, отозвав эту привилегию у кандидатов в депутаты парламента, членов центральных областных и местных избирательных комиссий, кандидатов на пост мэров, кандидатов в местные советы, членов Специальной следственной службы⁶⁵⁰. Также в 2005 году были внесены поправки в Конституцию Армении, предусмотревшие возможность задержания членов парламента, застигнутых в момент совершения преступления (с немедленным извещением парламента). Круг лиц, пользующихся иммунитетом, был еще раз уменьшен в 2015 году (см. таблицу ниже).

Таблица 43. Действие иммунитета в отношении членов парламента и судей в Армении

| Члены парламента | |
|---|--|
| До 2015 г. | После поправок в 2015 г. |
| <p>Депутаты (члены парламента) не могут— в течение срока их полномочий и после их истечения— подвергаться преследованию и привлекаться к ответственности за действия, определяемые их статусом депутата, в том числе за любые мнения, высказываемые в Национальном собрании, если они не содержат клеветы или оскорбления.</p> <p>Депутаты не могут привлекаться в качестве обвиняемых, вопрос о привлечении их к административной ответственности по суду не может быть поднят без согласия Национального собрания. Депутаты не могут подвергаться аресту без согласия Национального собрания, за исключением случаев, когда их арест осуществляется в момент совершения преступления. В таком случае должен быть незамедлительно проинформирован Председатель Национального собрания.</p> | <p>В течение и после срока полномочий член парламента не может подвергаться преследованию и привлекаться к ответственности за голосование или мнения, выраженные в рамках парламентарской деятельности.</p> <p>Уголовное преследование против члена парламента может быть инициировано только с согласия Национального собрания. Без согласия Национального собрания член парламента не может быть лишен свободы, кроме случаев, когда его застали в момент или сразу после совершения преступления. В этом случае лишение свободы не может быть более 72 часов. О лишении члена парламента свободы должен быть незамедлительно извещен Председатель Национального собрания.</p> |
| Судьи | |
| <p>Судья и член Конституционного суда не может быть задержан, привлечен в качестве обвиняемого или подвергнут административной ответственности по суду кроме как с согласия, соответственно, Совета правосудия или Конституционного суда. Судья и член Конституционного суда не может быть арестован кроме случаев, когда он был застигнут в момент или сразу после совершения преступления. В этом случае Президент Республики и, соответственно, Председатель Кассационного суда или Конституционного суда, должны быть незамедлительно извещены об аресте.</p> | <p>Судья не может быть привлечен к ответственности за мнения, выраженные им, или судебные решения, принимаемые в ходе отправления правосудия, за исключением случаев, когда наличествует преступление или дисциплинарный проступок.</p> <p>В отношении исполнения своих обязанностей судья Конституционного суда может быть привлечен к уголовной ответственности только с согласия Конституционного суда. В отношении исполнения своих обязанностей судья Конституционного суда не может быть лишен свободы без согласия Конституционного суда, кроме случаев, когда он был застигнут в момент или сразу после совершения преступления. В таком случае лишение свободы не может длиться более 72 часов. В случае лишения судьи Конституционного</p> |

| Члены парламента |
|--|
| суда свободы, должен быть немедленно извещен Председатель Конституционного суда. В отношении исполнения своих обязанностей судья Конституционного суда может быть подвергнут уголовному преследованию только с согласия Верховного судебного совета. В отношении исполнения своих обязанностей судья не может быть лишен свободы без согласия Верховного судебного совета, кроме случаев, когда он был застигнут в момент или сразу после совершения преступления. В таком случае лишение свободы не может длиться более 72 часов. В случае лишения судьи свободы, должен быть немедленно извещен Председатель Верховного судебного совета. |

Источник: ОЭСР/АКС, Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 128.

Азербайджан ограничил круг лиц, пользующихся иммунитетом (исключив членов правительства, но сохранив иммунитет премьер-министру), и сократил срок продолжительности иммунитета членов парламента сроком пребывания в должности⁶⁵¹. В то же время иммунитет судей изменен не был, несмотря на рекомендации отчета по мониторингу СПД. В частности, по-прежнему невозможно подвергнуть аресту судью без снятия иммунитета⁶⁵². С момента предыдущего раунда Азербайджан внес изменения в закон, чтобы уменьшить срок рассмотрения запроса о снятии иммунитета судей с 10 до 3 дней⁶⁵³.

Грузия уменьшила количество категорий лиц, пользующихся иммунитетом, исключив прокурорских работников и следователей; в 2004 г. были внесены изменения в Конституцию Грузии, допускающие арест членов парламента, застигнутых в момент совершения преступления. В **Казахстане** иммунитет не действует в случаях, когда нарушитель был задержан на месте совершения преступления или когда совершено тяжкое или особо тяжкое преступление (сюда входит большинство коррупционных правонарушений)⁶⁵⁴.

После конституционной и судебной реформ в 2016 году **Украина** ограничила иммунитет судей. Судьи теперь могут находиться под стражей в случае совершения тяжких и особо тяжких преступлений или если застигнуты *in flagrante delicto*. Во всех остальных случаях требуется получение согласия Высшего совета правосудия⁶⁵⁵. В отчетах по мониторингу критиковался тот факт, что Уголовно-процессуальный кодекс Украины, а также Закон о статусе народных депутатов Украины продолжали предоставлять дополнительные иммунитеты, которые были шире, чем описанные в конституции: личный обыск члена парламента Украины, осмотр его личных вещей и багажа, личного транспорта, места жительства или работы, а также нарушение неприкосновенности писем, телефонных переговоров и прочей переписки, которые, по закону, ограничивают права и свободы члена парламента, могут применяться только с согласия парламента на привлечение члена парламента к уголовной ответственности и если получить сведения иным способом невозможно⁶⁵⁶. В сентябре 2019 года вновь избранный парламента Украины, в одном из первых решений, принял в последнем чтении конституционные поправки, которые полностью отменили иммунитет депутатов, оставив им только освобождение от ответственности за заявления, сделанные в парламенте; поправки вступят в силу в январе 2020 г.⁶⁵⁷.

Таблица 44. Лица, пользующиеся иммунитетом в странах СПД

| Лица, пользующиеся иммунитетом | АРМ | АЗ | ГРУ | КАЗ | КГЗ | МНГ | ТАД | УКР | УЗБ |
|-----------------------------------|------------------------|------------------------|--|-----------------------------|---------------|-----|----------------------|-----|--------------------------|
| Президент | ●* | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Члены парламента | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Министры | ○ | Только премьер-министр | ○ | ○ | ●** | ● | ○ | ○ | ○ |
| Судьи | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Прокуроры | ○ | ○ | ○ | Только Генеральный прокурор | ●** | ● | ○ | ○ | ● |
| Уполномоченный по правам человека | ● | ● | ● | ○ | ● | ○ | ○ | ○ | ● |
| Иные лица | Кандидаты в президенты | Кандидаты на выборах | Главный аудитор; кандидаты на выборах; члены Правления Национального банка | ○ | Следователи** | ○ | Кандидаты на выборах | ○ | Депутаты местных советов |

● Да
○ Нет

* В том числе после окончания срока пребывания в должности за действия, связанные с должностными обязанностями.
** Не могут быть задержаны или арестованы, подвергнут обыску, допросу или личному досмотру, кроме случаев, когда они были застигнуты *in flagrante* за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления.
Источник: отчеты СПД по мониторингу; исследование секретариата ОЭСР/АКС.

Деятельное раскаяние и другие виды освобождения от ответственности

В ряде стран предусмотрены специальные виды освобождения от ответственности лиц причастных к активному подкупу и злоупотреблению влиянием. Одно из обстоятельств, освобождающих от ответственности, имеет отношение к ситуации требования или вымогательства (по принуждению) дачи взятки. Другое основание для освобождения от ответственности возникает, когда лицо раскрывает факт дачи им взятки, добровольно сообщив об этом правоохранным органам. Последняя ситуация нередко называется «деятельным раскаянием». Хотя в большинстве стран СПД это общий вид освобождения от ответственности, возможный по всем преступлениям⁶⁵⁸, в этом докладе понятие «деятельного раскаяния» используется также в обстоятельствах донесения о правонарушении активного подкупа взяточдателем.

Притом что освобождение от ответственности благодаря деятельному раскаянию стимулирует к сообщению о случаях взяточничества и позволяет привлекать к ответственности публичных должностных лиц, берущих взятки (преступление, которое в ряде стран, считается более опасным, чем активный подкуп), это создает потенциальные возможности для злоупотребления⁶⁵⁹. Это особенно справедливо в случае, если освобождение происходит автоматически, не оставляя права усмотрения обвинителю или судье, чтобы оценить конкретные обстоятельства дела. Взяткодатель может злоупотребить этим обстоятельством, подвергая шантажу или оказывая давление на взяточполучателя, чтобы получить дополнительные преимущества, или сообщив о преступлении

спустя много времени после его совершения, когда ему стало известно о том, что правоохранительные органы могут сами узнать об этом преступлении⁶⁶⁰.

Освобождение от ответственности ссылкой на *вымогательство* также можно расценивать как проблематичное, если оно допускается даже в случаях, когда взяточполучатель, подвергшийся вымогательству, не сообщил об этом⁶⁶¹. В своем отчете по **Латвии** РГВ ОЭСР высказала опасения, что многие лица, совершающие подкуп иностранных должностных лиц, могут иметь право на иммунитет от преследования как жертвы вымогательства. В уголовном законодательстве Латвии «под определение вымогательства попадают требования взятки, связанные с угрозами нанесения вреда «законным интересам» лица, которые могут включать в себя интересы экономического характера. Таким образом может оказаться достаточной угроза со стороны иностранного должностного лица разорвать контракт или отказать в участии в тендере. Вымогательство может включать в себя также требования взятки с тем, чтобы должностное лицо выполнило «законные действия». Таким образом включаются просто требования взятки должностным лицом за выполнение им своих обязанностей»⁶⁶².

Если страной принимается решение сохранить положение о деятельном раскаянии, эта возможность защиты от преследования должна предусматривать некоторые гарантии против возможного злоупотребления:

- она не должна применяться автоматически – у суда должна быть возможность принять во внимание различные обстоятельства, например, мотивы правонарушителя;
- она должна действовать только в течение короткого периода времени после совершения преступления и, в любом случае, до того, как информация была доведена до правоохранительных органов из других источников;
- взяточполучатель, донесший о преступлении, должен обязаться сотрудничать с властями и помогать в преследовании взяточдателя⁶⁶³;
- она не должна допускаться в случаях, когда подкуп инициировал взяточдатель; другими словами, она должна действовать только в случаях требования или вымогательства;
- взятку не следует возвращать правонарушителю, она должна подлежать обязательной конфискации⁶⁶⁴.

РГВ ОЭСР категорически возражала против применения деятельного раскаяния по отношению к *подкупу иностранных должностных лиц*. Если в случаях внутреннего подкупа защита ссылкой на деятельное раскаяние может способствовать раскрытию взяточничества и привлечению национальных публичных должностных лиц к ответственности, в случае подкупа иностранного должностного лица нет гарантии, что получившее взятку должностное лицо будет привлечено к ответственности. «Если это происходит, защита практически не преследует никакой цели: преступление может вскрыться, но исполнители останутся безнаказанными, а цели правосудия – не достигнуты»⁶⁶⁵. При подготовке к вступлению в ОЭСР Литва внесла поправки, направленные на устранение возможности освобождения от уголовной ответственности за подкуп иностранного должностного лица и за злоупотребление влиянием в корыстных целях, даже в том случае, когда лицо получает требование или было спровоцировано на дачу взятки, или же лицо извещает правоохранительный орган после передачи взятки (и до получения сообщения о подозрениях в адрес данного лица)⁶⁶⁶. Из стран СПД только **Украина** (в 2015 г.) явным образом исключила подкуп иностранного должностного лица для применения защиты ссылкой на сообщение о факте активного подкупа следственным органам. **Российская Федерация** явным образом исключила подкуп иностранного должностного лица для применения возможности освобождения благодаря деятельному раскаянию из положений, касающихся административной ответственности юридических лиц (Статья 19.28 Кодекса административных правонарушений), не включив это исключение в отношении подкупа иностранных должностных лиц в Уголовный кодекс.

Во всех странах СПД предусмотрено освобождение от ответственности для исполнителей активного подкупа. И в большинстве случаев возможность такой защиты не соответствует упомянутым выше стандартам, за исключением обязательной конфискации взятки, которая в этих случаях применяется во всех странах СПД.

В **Армении** в положения относительно деятельного раскаяния были внесены поправки в Уголовный кодекс в 2014 г. Закон допускал использование деятельного раскаяния только в отношении активного подкупа, при любых обстоятельствах подкуп должен быть связан с условиями вымогательства, взяткодатель обязан сообщить о правонарушении до того, как правоохранительным органам становится известно об этом, и данное сообщение должно быть направлено не позднее трех дней со времени совершения преступления. ГРЕКО был сделан вывод о том, что «были внесены ряд ограничивающих условий, чтобы избежать злоупотреблений этим инструментом, и что обеспечено единообразие в действующих положениях»⁶⁶⁷.

В **Азербайджане** защита ссылкой на деятельное раскаяние предусмотрена для активного подкупа в частном и государственном секторе. Эта защита может применяться в ситуациях, когда взяткодатель сообщает о правонарушении либо до его вскрытия, либо до того, как ему становится известно, что преступление вскрыто. ГРЕКО рекомендовала пересмотреть автоматическое – обязательное – освобождение от ответственности⁶⁶⁸. Второй отчет по мониторингу СПД также рекомендовал Азербайджану исключить применение этой защиты в отношении подкупа иностранного должностного лица⁶⁶⁹. Пока эти рекомендации выполнены не были⁶⁷⁰.

В **Грузии** в случаях активного подкупа в частном и государственном секторе, а также злоупотребления влиянием в корыстных целях исполнитель освобождается от ответственности, если он добровольно проинформирует правоохранительные органы прежде, чем им станет известно о правонарушении. Еще одно требование заключается в том, что фактов, сообщаемых взяткодателем, должно быть достаточно, чтобы обосновать *prima facie* обвинения во взяточничестве⁶⁷¹. Положения Уголовного кодекса относительно деятельного раскаяния были изменены в 2011 году с целью учета опасений, высказанных в отчете ГРЕКО. В частности, было добавлено положение о том, что решение об освобождении лица от уголовной ответственности принимается органами прокуратуры. Как сообщают власти Грузии, это означает, что прокурор получает право усмотрения, применять или нет исключение, основанное на деятельном раскаянии, что означает, что оно перестало действовать автоматически. Позднее Министерство юстиции также подготовило обязательные инструкции для органов прокуратуры относительно применения положений, касающихся деятельного раскаяния. Инструкциями предписывается, что решение об освобождении от уголовной ответственности в случаях деятельного раскаяния не будет приниматься автоматически, а зависит в каждом конкретном случае от оценки следующих критериев: правонарушитель должен сделать свое сообщение добровольно, признать свою вину и раскаяться в совершении преступления; сообщение о правонарушении должно быть сделано незамедлительно или в течение разумных сроков; сообщение о правонарушении должно быть сделано до того, как оно будет обнаружено, или же правонарушитель должен считать, что правонарушение не было обнаружено; сообщаемых фактов должно быть достаточно для возбуждения дела; правонарушитель должен вернуть полученный доход, т.д. Правоохранительный орган также должен оценить, является ли правонарушитель инициатором преступления. Выгода, полученная через совершение преступления, взяткодателю не возвращается, кроме случаев, когда эта выгода является «законной»⁶⁷².

В ходе четвертого раунда мониторинга СПД грузинские власти сообщили, что существуют следующие основные гарантии невозможности злоупотребления положениями о деятельном раскаянии:

- наличие критериев для использования деятельного раскаяния как аргументации защиты;

- наличие механизма контроля за соблюдением критериев (Управление генеральной инспекции в Генеральной прокуратуре и его функции);
- действующие меры дисциплинарного взыскания и соответствующие процедуры⁶⁷³.

В **Казахстане**, если взятокодатель добровольно информирует орган, уполномоченный на возбуждение уголовного дела, о взятке, он освобождается от уголовной ответственности. В этом отношении в отчете СПД отмечалось, что предоставление такого существенного «снисхождения», как освобождение от уголовной ответственности, особенно когда оно дается автоматически, без требования к лицу оказывать дальнейшее содействие правоохранительным органам в ходе привлечения к ответственности взятокополучателя, не всегда будет оправдано, так как взятокодатель, инициировавший преступление, сможет пользуясь данным положением, уклониться от ответственности⁶⁷⁴. В Отчете СПД по третьему раунду мониторинга Казахстана также отмечалось, что положения об ответственности за подкуп в Казахстане главным образом направлены на выявление факта получения взятки должностными лицами, тогда как те, кто подстрекают к данному правонарушению и дают взятку, при определенных обстоятельствах избегают ответственности, что подрывает усилия по предупреждению данных преступлений⁶⁷⁵. В отчете по мониторингу Казахстану рекомендовалось проанализировать применение положений о деятельном раскаянии в административных и уголовных коррупционных правонарушениях и, при необходимости, внести изменения, исключив возможность неоправданного уклонения от ответственности.

В отчете по четвертому раунду мониторинга Казахстана эксперты по мониторингу проанализировали два сосуществующих режима исключений из применения ответственности за коррупционное правонарушение – общее положение о деятельном раскаянии, применимое ко всем преступлениям, (Статья 65 УК) и особое исключение в отношении активного подкупа (примечание 2 к Статье 367 УК: освобождение взятокодателя от ответственности, если должностное лицо вымогало у него взятку, или если лицо добровольно сообщило о взятке правоохранительному органу или специальному государственному органу). В отношении дачи взятки существуют два противоречащих друг другу положения об освобождении от ответственности. Статья гораздо шире и включает в себя перечень оснований для освобождения от ответственности. По мнению группы по мониторингу, примечание 2 к статье 367 можно сохранить, но его следует привести в соответствие с международными стандартами. Нет необходимости распространять Статью 65 Уголовного кодекса на коррупционные преступления, так как в статье содержатся слишком широкие и неясные основания для освобождения от ответственности. С точки зрения преследования за коррупционные преступления, основная ценность положения о деятельном раскаянии заключается в стимулировании сообщений о получении или требовании неправомерного преимущества и таким образом раскрытии коррупционного действия, которое в противном случае было бы сложно или невозможно выявить. Этой цели может служить примечание 2 к Статье 367 УК (специальное освобождение от ответственности). Также в отчете было расценено как проблематичное освобождение от ответственности в случае вымогательства взятки по Статье 367 Уголовного кодекса, поскольку оно предусматривается, даже если взятокодатель не сообщил добровольно о факте вымогательства⁶⁷⁶.

В **Кыргызстане** «лицо, давшее взятку», освобождается от уголовной ответственности, если должностное лицо вымогало взятку или если данное лицо добровольно проинформировало орган, уполномоченный открыть уголовное дело, «о предстоящей даче взятки». В резолюции Верховного суда Кыргызстана содержится важное замечание, что информация о даче взятки не может считаться данной добровольно, если правоохранительному органу уже было известно о даче взятки. Как отмечалось в отчете СПД, из формулировки в уголовном кодексе не ясно, применяется ли освобождение от ответственности в силу деятельного раскаяния только тогда, когда сообщение поступило до того, как произошла дача взятки. Если это так, тогда в формулировке этого

положения содержит противоречие (говорится о лице, которое «предоставило» взятку и одновременно о «предстоящей» даче взятки)⁶⁷⁷.

Со времени предшествующего раунда закон был изменен и слово «предстоящей» было исключено из нового уголовного кодекса, принятого в 2019 году. Обязательное освобождение от уголовной ответственности распространяется на лицо, которое фактически дало взятку (совершило деяние активного подкупа) и которое, возможно, получило требовавшуюся от должностного лица выгоду. Это положение может также применяться в случаях, когда взятка была инициирована самим взяткодателем. Данные положения были расценены как несовместимые со стандартами и прежними рекомендациями. В отчете также отмечалось, что Уголовный кодекс Кыргызской Республики, в отличие от многих стран СПД, не включает в себя общие основания для освобождения от ответственности в связи с деятельным раскаянием. В отчете это отмечалось как положительный факт, поскольку деятельное раскаяние может считаться ненадлежащим основанием для освобождения от уголовной ответственности за коррупционные правонарушения, которые, по определению, представляют большую опасность для общества⁶⁷⁸.

В Украине в 2014 году был изменен Уголовный кодекс, из которого было исключено применение общей защиты ссылкой на деятельное раскаяние по отношению к коррупционным правонарушениям. Также в 2015 г. было пересмотрено специальное положение о защите в случаях активного подкупа (и в публичном, и в частном секторе) и активного злоупотребления влиянием, согласно которому лицо, предложившее, обещавшее или предоставившее неправомерную выгоду, освобождается от уголовной ответственности, если это лицо (1) направляет добровольное сообщение о преступлении после его совершения, но прежде, чем соответствующие правоохранительные органы получают информацию об этом преступлении из других источников, а также (2) активно содействовало раскрытию преступления, совершенного лицом, получившим неправомерную выгоду или принявшем предложение или обещание его. Поправками 2015 года также особо запрещалось применение этого положения по отношению к подкупу иностранных должностных лиц.

В Узбекистане применяются и общие положения о деятельном раскаянии и специальное освобождение от ответственности за взяточничество. Согласно последнему, взяткодатель освобождается от ответственности за активный подкуп при следующих условиях: если взяткополучатель вымогал взятку и если взяткодатель в течение 30 дней после совершения преступного деяния добровольно проинформировал о преступлении, искренне раскаялся и активно содействовал раскрытию преступления. Согласно информации узбекских властей, это положение может применяться к лицу, совершившему преступление только в том случае, если все условия, указанные в этих статьях, дают основания для освобождения от ответственности. Особые основания для освобождения от ответственности активно используются на практике: в 2016-2018 гг. это положение применялось более 120 раз в делах о подкупе должностного лица (Статья 211 УК). За этот же период общее положение о деятельном раскаянии было применено в делах о подкупе по отношению к 12 лицам⁶⁷⁹.

Таблица 45. Положения о деятельном раскаянии в странах СПД

| Страна | Общее освобождение в связи с деятельным раскаянием (общая часть уголовного кодекса) | | Специальное основание для освобождения в делах об активном подкупе / условия применения, если применяется |
|-------------|---|---|--|
| | Предусмотрено в УК | Не распространяется на коррупционные правонарушения | |
| Армения | ● Незначительные или средней тяжести правонарушения | ○ | В случае вымогательства и если лицо, прежде чем это станет известно органам уголовного преследования, но не позднее 3 дней, уведомит органы уголовного преследования и будет содействовать в раскрытии преступления. |
| Азербайджан | ● Правонарушения незначительной тяжести | ○ | В случае вымогательства или если лицо добровольно уведомило соответствующий государственный орган о даче взятки. |
| Грузия | ● Правонарушения незначительной тяжести | ○ | Если лицо добровольно заявит об этом органам, занимающимся уголовным производством. Решение об освобождении лица от уголовной ответственности принимается органами, занимающимися уголовным производством. |
| Казахстан | ● | ○ | В случае вымогательства или если лицо добровольно уведомило правоохранительный или специальный государственный орган о даче взятки. |
| Кыргызстан | ○ | н/п | В случае вымогательства или если лицо добровольно уведомило орган, уполномоченный открывать уголовное дело, о даче взятки. |
| Монголия | Нет информации | Нет информации | Если взяткодатель добровольно признается компетентным органам в том, что он дал взятку для получения государственной услуги из-за препятствий, чинимых должностным лицом, лицо, предложившее взятку, освобождается от уголовного наказания, а полученная государственная услуга не будет отменена/конфискована. Если взяткодатель дал взятку, чтобы публичное должностное лицо совершило незаконное действие, данное лицо, предложившее взятку, не освобождается от уголовного наказания/ответственности. Если взяткодатель добровольно признается в своем преступлении компетентному органу, это признание будет основанием для смягчения соответствующего наказания/ответственности. |
| Таджикистан | ● Незначительные или средней тяжести правонарушения | ○ | В случае вымогательства или если лицо добровольно уведомило орган, уполномоченный открывать уголовное дело. |
| Украина | ● Незначительные или средней тяжести правонарушения | ● | Если лицо, предложившее, пообещавшее или предоставившее незаконную выгоду, (1) обратилось с добровольным сообщением о преступлении в орган, чьи должностные лица уполномочены законом инициировать извещение о подозрении, но прежде, чем соответствующий орган получил информацию о преступлении из других источников, а также (2) активно содействовало раскрытию преступления, совершенного лицом, получившим неправомерную выгоду или принявшим предложение или обещание (кроме иностранных должностных лиц). |
| Узбекистан | ● Правонарушения незначительной тяжести | ○ | Если имело место вымогательство и взяткодатель в течение 30 дней после совершения уголовного деяния добровольно сообщил о правонарушении, искренне раскаялся и активно содействовал раскрытию преступления. |

● Да ○ Нет

Источник: отчеты СПД по мониторингу, исследования секретариата ОЭСР/АКС.Процедуры расследования и привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения

В отчете по мониторингу были отмечены следующие проблемы в отношении соответствующих положений в Узбекистане:

- Отсутствует прямое указание на то, что информация о даче взятки должна быть сообщена прежде, чем она станет известна правоохранительным органам из других источников.
- Срок в 30 дней для направления сообщения о взятке, чтобы задействовать положение об освобождении от ответственности, не обоснован. Это слишком длительный период времени, и на практике будет сложно установить, когда этот период начинается. Такой длительный срок для направления информации может вести к ситуации, когда взяткодатель будет сообщать о даче взятки только в случае неудовлетворительного разрешения соответствующего вопроса для себя. Лучше было бы предусмотреть требование, чтобы сообщение о вымогательстве взятки предшествовало бы даче взятки или же поступало при первой возможности после дачи взятки, но не позднее момента, когда о ней становится известно правоохранительным органам.
- Понятия «искреннего раскаяния» и «активного содействия раскрытию преступления» не разъясняются ни в Уголовном кодексе, ни в постановлении Пленума Верховного суда и в результате могут на практике применяться произвольно.
- Вышеуказанные положения могут применяться в случае дачи взятки иностранному должностному лицу, и это противоречит стандартам, сформулированным Рабочей группой ОЭСР.

Аналогичные проблемы отмечались и в других странах АКС. Например, в 2013 году Латвия, для обеспечения выполнения стандартов ОЭСР, внесла поправки в соответствующие положения своего Уголовного кодекса, чтобы исключения из привлечения к ответственности были дискреционными, а не автоматическими. Это положение было также ужесточено требованием, чтобы лицо активно содействовало дальнейшему раскрытию и расследованию правонарушения, чтобы иметь право на эту защиту⁶⁸⁰. В 2014 г. были выпущены инструкции следователям с тем, чтобы обеспечить единообразие в применении данного положения. «Эти инструкции требуют от следователей учитывать особые факторы, а именно, предоставил ли взяткодатель сведения, не известные следователям, было ли получение таких сведений иным способом затруднено или невозможно, мотивы участия во взяточничестве и сообщения о преступлении, т.д.»⁶⁸¹.

Процедуры расследования и привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения

Четвертый раунд мониторинга СПД был посвящен особо фактическому правоприменению положений об уголовной ответственности за коррупцию. В ходе мониторинга анализировались различные имеющиеся средства, методы и процессуальные нормы выявления, расследования и привлечения к ответственности за коррупцию, их практическое применение и влияние на общие результаты борьбы с коррупцией.

Один из вопросов, которому в ходе мониторинга было уделено особое внимание, заключался в том, как выявляются коррупционные правонарушения, а именно имеющиеся источники информации и какие из них обычно активно используются на практике.

Мониторингом также были изучены различные аспекты следствия и преследования за коррупцию, например, доступ правоохранительных органов к банковским, финансовым и коммерческим сведениям, прокурорское усмотрение, временные сроки и препятствия для эффективного расследования/привлечения к ответственности, межведомственное взаимодействие в уголовном производстве, международное сотрудничество, а также поиск и изъятие активов в коррупционных делах.

Выявление коррупции

Международные стандарты

Во всех международных антикоррупционных стандартах подчеркивается важность эффективного выявления коррупции, но в них нет исчерпывающего или примерного перечня источников информации или подходов, которые должны для этого задействоваться.

КООНПК требует от каждого государства-участника рассмотреть вопрос о принятии мер и создании систем, облегчающих информирование публичных должностных лиц о коррупционных деяниях соответствующими органами, когда такие деяния становятся известны им при исполнении ими своих функций (статья 8 (4)). КООНПК также призывает страны содействовать сообщению фактов, касающихся коррупции, путем защиты сообщающих лиц (Статья 33) и обеспечения эффективного взаимодействия между национальными органами власти (Статья 38), а также их взаимодействия с частным сектором (Статья 39), обращая внимание на то, что сообщение о совершении коррупционных правонарушений является одним из важнейших элементов такого взаимодействия. В отношении предоставления информации национальными органами власти конвенция призывает предоставлять информацию в случае наличия достаточных оснований для того, чтобы полагать, что было совершено коррупционное правонарушение.

Кроме того, конвенция требует, чтобы антикоррупционные органы были известны и доступны для обращения населения с сообщениями, в том числе анонимными, о коррупционных деяниях (Статья 13), и говорит о развитии сотрудничества между правоохранительными органами и частными структурами, и обеспечении частых предприятий достаточными механизмами внутреннего аудиторского контроля для оказания помощи в предупреждении и выявлении коррупционных деяний (Статья 12).

В Техническом руководстве к КООНПК более подробно говорится о том, что раннее сообщение о потенциальных правонарушениях ведомствам с полномочиями и опытом работы для расследования и привлечения к ответственности за подобные преступления играет важную роль в том, чтобы исполнители не избежали правосудия и не смогли уничтожить доказательства, а движение активов было предотвращено или контролировалось. Коррупционные дела обычно характеризуются сложностью и скрытностью; заблаговременное извещение соответствующими публичными органами и раннее взаимодействие по просьбе следственных органов – стандарт надлежащей практики⁶⁸².

При упоминании о значении раннего уведомления организациями частного сектора в документе также подчеркивается та важнейшая роль финансовых учреждений – или тех учреждений, которые принимают участие в масштабной коммерческой деятельности, – в эффективном предупреждении, расследовании коррупционных правонарушений и привлечении к ответственности за них, с призывом к странам привлекать частный сектор, в особенности финансовые учреждения, к разработке стандартов формата и содержания предоставляемых материалов⁶⁸³.

Аналогичные положения относительно эффективной и надлежащей защиты сообщающим о преступлениях лицам и обеспечения информирования правоохранительных органов государственными органами и должностными лицами, по собственной инициативе, о наличии разумных оснований считать, что было совершено уголовное правонарушение, содержатся в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (статьи 21 и 22).

Однако в Пояснительной записке к Конвенции уточняется, что положение о сообщениях государственными органами власти не подразумевает необходимость изменять правовые системы, в которых у государственных должностных лиц нет общей обязанности сообщать о преступлениях, или вводить конкретные процедуры для этого, так как соответствующая статья конвенции содержит альтернативные инструменты для взаимодействия. В записке также поясняется, что

термин «разумные основания» означает, что обязательство информировать должно выполняться, как только орган власти посчитает, что существует вероятность того, что было совершено коррупционное преступление. Степень вероятности должна быть той же, что требуется для начала расследования полицией или органами прокуратуры.

Далее в Пояснительной записке к Конвенции Совета Европы также говорится, что органы власти, отвечающие за сообщение о коррупционных правонарушениях, не указаны и что национальным законодательным органам необходимо следовать широкому подходу. Это могут быть налоговые органы, административные органы, государственные контрольные органы, трудовая инспекция...кто бы при исполнении своих должностных обязанностей ни нашел сведения о потенциальных коррупционных правонарушениях. Такие сведения, необходимые для правоохранительных органов, скорее всего, будут у тех органов власти, которые обладают надзорными и контрольными полномочиями по отношению к различным аспектам государственного управления и их функционированию⁶⁸⁴.

В руководящих принципах Совета Европы по борьбе с коррупцией прямо говорится о роли процедур аудита в выявлении коррупции за пределами системы государственного управления, с указанием более общей рекомендации относительно применения этих процедур в государственном секторе⁶⁸⁵.

В контексте выявления подкупа иностранных должностных лиц стандарты Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц и Рекомендации 2009 года относительно дальнейших мер борьбы с подкупом иностранных должностных лиц в ходе совершения коммерческих сделок (Рекомендация 2009 г.) посвящены главным образом сообщению правоохранительным органам о подозрениях относительно подкупа иностранных должностных лиц и различным механизмам эффективного выявления таких правонарушений частными компаниями, лицами, сообщающими о преступлениях, определенными ведомствами (например, представительствами иностранных компаний, налоговыми органами) и специалистами (например, внешними аудиторами).

В Рекомендации 2009 г. странам настоятельно предлагается:

- обеспечить наличие общедоступных каналов для сообщения о подозрениях в отношении случаев подкупа иностранных должностных лиц правоохранительным органам в соответствии с действующими у них правовыми принципам;
- обеспечить наличие надлежащих мер для содействия сообщением публичными должностными лицами правоохранительным органам, непосредственно или опосредовано, через внутренний механизм, о подозрениях в отношении случаев подкупа иностранных должностных лиц в ходе международных коммерческих сделок в соответствии с действующими у них правовыми принципам;
- обеспечить наличие надлежащих мер для защиты от дискриминационных или дисциплинарных действий работников государственных и частных организаций, которые сообщают в добросовестном порядке и на разумных основаниях компетентным органам о подозрениях в отношении случаев подкупа иностранных должностных лиц в ходе международных коммерческих сделок.

Также рекомендуется использование программ и мер подотчетности, внешнего аудита, внутреннего контроля, этики и комплаенса с целью выявления подкупа иностранных должностных лиц⁶⁸⁶.

Вопрос взаимодействия между налоговыми и правоохранительными органами рассматривается в Рекомендации ОЭСР 2010 г. о содействии взаимодействию между налоговыми и иными правоохранительными органами власти для борьбы с серьезными преступлениями, в которой

рекомендуется создавать эффективную правовую и административную основу и выработать руководящие указания с целью содействия сообщению налоговых органов о подозрениях в совершении серьезных правонарушений, включая отмывание денег и финансирование терроризма, которые возникают в ходе выполнения ими своих служебных обязанностей, соответствующим национальным правоохранительным органам власти⁶⁸⁷.

Рекомендациями ФАТФ предусматривается создание правовой основы и механизмов для информирования органов власти о подозрительной деятельности в финансовой системе и наделение их соответствующими полномочиями по расследованию такой деятельности и привлечению к ответственности, а также изъятию или замораживанию и конфискации активов преступного происхождения. Это включает криминализацию отмывания денег, с коррупцией и подкупом в качестве основных правонарушений, правовые основы для конфискации преступных доходов, а также институциональные и правовые основы для получения информации, а также сбора и анализа сообщений о подозрительной финансовой деятельности⁶⁸⁸.

Порядок начала производства предварительного расследования

В большинстве стран СПД досудебное производство должно быть инициировано следственным органом, следователем или прокурором при наличии законного основания и достаточной информации о предполагаемом преступлении. Достаточно ли информации для начала досудебного производства зависит от того, возможно ли мотивированно допустить, что преступление было совершено. При отсутствии достаточной информации, как правило, соответствующий орган или должностное лицо обязаны провести предварительную проверку или так называемую последовательную проверку либо лично, либо через полномочные органы. В большинстве стран СПД качество таких проверок значительно отличается от одного дела к другому, и прилагается усердие, а также принятие решения о возбуждении дела часто зависят от готовности следователя и прокурора довести дело до суда. В связи с этим существует другая проблема: некоторая информация, включая объяснения потенциальных подозреваемых или свидетелей, собирается на стадии разбирательства, которое не является следствием по уголовному делу.

В то же время **Украина, Казахстан и Кыргызстан** отменили процедуру последовательной проверки и теперь применяют иную модель автоматического начала уголовного производства с внесением информации в реестр досудебных расследований.

В новой редакции Уголовно-процессуального кодекса **Монголии** сокращен срок проведения последовательной проверки с 19 до 5 дней. Такое изменение оказалось проблемой для следователей, которые в ходе мониторинга сообщили об отсутствии ресурсов для обеспечения надлежащего обследования в столь короткие сроки. Еще одна процессуальная особенность Монголии на упомянутой стадии заключается в том, что решение о начале расследования может принимать только прокурор.⁶⁸⁹

Обычно законодательными основаниями для расследования являются сообщения о правонарушениях от любых физических или юридических лиц, в том числе добровольное заявление или явка с повинной, сообщения СМИ. Однако все эти основания не используются одинаково, и потенциальные возможности многих источников не раскрыты в полной мере.

Источники информации

С учетом динамичного характера коррупции, которая принимает все новые более сложные формы, диверсификация источников ее выявления должна стать одним из важнейших элементов эффективной антикоррупционной работы.

Результаты налоговых и иных проверок, а также аудитов являются особо ценным источником информации для выявления тяжких финансовых и коррупционных преступлений, так как эта

информация опирается на проверку скрытой финансовой и бухгалтерской документации, которая может указать на признаки незаконных платежей. Эффективное выявление коррупции с использованием таких источников требует тесного сотрудничества по обмену информацией между различными ведомствами.

Согласно данным, обследованным в рамках четвертого раунда мониторинга, сообщения о преступлениях, поступающие от физических и юридических лиц, а также правоохранительных органов остаются основным источником раскрытия подавляющего большинства случаев коррупции. В то же время, в основном, остаются незадействованными потенциальные возможности многих источников выявления, в частности, аналитических, а также средств международного сотрудничества.

Положительные примеры новых подходов к раскрытию коррупции можно найти в **Украине** и **Грузии**.

Новый правоохранительный антикоррупционный орган - Национальное антикоррупционное бюро Украины (НАБУ), созданный в 2015 году, добился значительных результатов в упреждающем выявлении коррупции. Одним из способствующих этому факторов является то, что штат НАБУ укомплектован детективами - это новая "процессуальная должность" в Украине; она сочетает функции оперативных работников (оперативников) и следователей. Такая должность обеспечивает выполнение основной функции детективов - расследовать. Во-вторых, наряду с детективами штат НАБУ укомплектован сотрудниками по аналитической работе (аналитики), работающими в отделе аналитики и обработки информации НАБУ. Как детективы, так и аналитики имеют доступ к государственным реестрам и базам данных, используя их в своей работе. Одной из таких баз данных является Единый реестр деклараций об имущественном состоянии и доходах, который после комплексной реформы системы раскрытия финансового состояния для государственных служащих в 2015 году содержит огромное количество информации об имуществе государственных служащих и членов их семей.⁶⁹⁰

Одним из важных источников информации для начала следствия по уголовному делу в **Грузии** является анализ досье в сферах риска, проводимый Службой государственного аудита Грузии или другими государственными органами. В 2014 году на основании информации из этого источника было возбуждено около 12% дел о коррупции.⁶⁹¹

Еще одним примером хорошо развитой аналитической работы является Управление по борьбе с коррупцией при Генеральном прокуроре **Азербайджана** (УБК). Вся собираемая информация по делам и жалобам, поступающим в УБК, заносится в электронную базу данных и используется каждые шесть месяцев для подготовки аналитических отчетов и подачи требований в различные органы власти в случае выявления определенного нарушения закона. Органы власти обязаны ответить в течение одного месяца и сообщить о принятых ими мерах по устранению нарушения.⁶⁹² По результатам отчета о четвертом раунде мониторинга СПД было проведено усовершенствование такой работы. В течение 2017 года УБК обобщил и проанализировал информацию о замышляемых и совершенных коррупционных правонарушениях в сферах социальной защиты, управления государственным имуществом, государственного реестра недвижимости, государственного земельного кадастра и мониторинга земель, банковского дела, энергоснабжения и здравоохранения. В 2018 году УБК провел такой анализ в отношении секторов образования, сельского хозяйства, здравоохранения и социальной защиты. Вместе с тем, в отчете о выполнении рекомендаций четвертого раунда мониторинга нет ясности, в какой степени УБК получило помощь для выявления и расследования сложных дел о коррупции, системной коррупции и особо важных дел.⁶⁹³

Большинство стран СПД не ведут полный статистический учет источников раскрытия коррупции, получение точной информации по данному вопросу не представляется возможным.

Таблица 46. Основные источники информации, используемые в странах СПД для выявления коррупции

| | Армения (2014-2017) | Азербайджан (2013-1я половина 2016) | Грузия (2014- 2015) | Казахстан (2015-2016) | Кыргызстан (2015-2017) | Монголия (2015-2018) | Таджикистан (2014-2016) | Украина (2015-1я половина 2017) | Узбекистан (2016-2018) |
|---|------------------------|--|---------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|----------------------------|--|---------------------------|
| Оперативные мероприятия (следствие по уголовным делам), доследственная проверка | | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Сообщения физических и юридических лиц, государственных должностных лиц | • | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Явка с повинной | | | | | | | | | • |
| Анализ досье в сферах риска | | | • | | | | | • | |
| Информация, выявленная в ходе других расследований | • | | • | | | | | | • |
| Переданные дела из других правоохранительных органов | | | | | | | | • | |
| Оперативное выявление состава преступления сотрудниками прокуратуры в ходе проверок | | | | | • | | | | |
| Решение суда | | | | | | | | • | |
| Переданные дела из налоговых органов | • | • | | | | | | | |
| Переданные дела от аудиторов | • | • | • | | • | | | | |
| Сообщения ПФР | | | • | | • | • | • | | • |
| Сообщения прессы | • | | | | • | • | | • | • |
| Анонимные сообщения | | | | | | • | | | |
| Международное сотрудничество | | | | | | | | • | |
| Декларации об имуществе | | | | | | | | • | |

Источник: Отчеты по мониторингу СПД; исследование Секретариата ОЭСР/АКС.

Отличающийся опыт стран-членов Рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством (РГВ) отражен в недавнем исследовании по выявлению подкупа иностранных должностных лиц, охватывающем период 1999-2017 годов. Совокупные показатели исследования показали, что большинство схем подкупа иностранных должностных лиц были выявлены с помощью самоотчета компаний (22%) и взаимной правовой помощи (7%). Другими важными источниками, описанными в исследовании, являются осведомители, конфиденциальные информаторы, сотрудничающие свидетели, журналисты средств массовой информации и журналисты, занимающиеся расследованиями, налоговые органы, ПФР, другие государственные органы, судопроизводство по уголовным и другим делам, профессиональные консультанты.⁶⁹⁴

Сообщения СМИ

Сообщения средств массовой информации часто упоминаются в числе законных оснований для возбуждения уголовного преследования. Единственным исключением является **Таджикистан**, где сообщения в интернет-СМИ пока не включены в перечень таких оснований. В ходе мониторинга этому было дано объяснение как о незначительном недостатке, не оказывающем влияния на практику, однако примеров дел, возбужденных на основании сообщений интернет-СМИ, приведено не было.⁶⁹⁵

В то время как некоторые страны СПД, а именно **Украина** и **Монголия**, довольно активно используют средства массовой информации для выявления коррупции, а еще в нескольких странах

благодаря сообщениям СМИ были возбуждены дела о коррупции, пока это еще далеко от распространенной практики. В целом, для большинства стран СПД низкая степень использования сообщений средств массовой информации в качестве возможного источника информации остается проблемой, вызывающей беспокойство.

Объяснением такой ситуации может быть слабая правовая база, защищающая свободу, независимость прессы, применение жестких законов о диффамации и неэффективные инструменты доступа к информации в системе государственного управления. Регион Восточной Европы и Центральной Азии по-прежнему занимает места в конце Всемирного рейтинга свободы прессы.⁶⁹⁶

Кроме того, в некоторых юрисдикциях журналисты никак не защищены от необоснованных судебных исков или даже юридической ответственности за их профессиональную деятельность, а также обязаны раскрывать свои источники.

В Азербайджане статьи средств массовой информации и журналистские расследования не могут использоваться в качестве источника информации в расследованиях по уголовным делам, поскольку Уголовно-процессуальный кодекс страны требует от журналиста предоставления следователю свидетельских показаний, раскрытия его/ее источника информации и предоставления подтверждающих документов. Однако, в действительности сотрудники правоохранительных органов регулярно занимаются поиском информации в СМИ для дальнейшего использования в следственных целях.

Тем не менее, несколько крупных коррупционных скандалов и скандалов с отмыванием денег, связанных с государственными служащими Азербайджана и азербайджанскими компаниями, широко освещаемых в международной прессе, не вызвали реакции правоохранительных органов Азербайджана. Это подтверждает первоначальное мнение экспертов по мониторингу СПД о том, что обвинения прессы не являются источниками для расследования, с другой стороны, эти дела не преследовались по политическим или иным соображениям.⁶⁹⁷

За последние пять лет в **Таджикистане**⁶⁹⁸, **Азербайджане**⁶⁹⁹ и **России**⁷⁰⁰ были зафиксированы случаи преследования журналистов, занимающихся расследованиями и раскрывающих факты коррупции.

Для сравнения, в период между вступлением в силу Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в 1999 году и июнем 2017 года по сообщениям средств массовой информации о предполагаемой коррупции были начаты расследования двух процентов схем подкупа иностранных должностных лиц, в результате которых были введены санкции, их общее количество составило шесть.⁷⁰¹

Опрос ОЭСР журналистов, занимающихся расследованиями, проведенный в 2017 году и получивший в общей сложности 101 ответ от журналистов из 43 стран, в том числе 28 из 43 участников Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, указали в качестве основных препятствий для расследования и предоставления информации о коррупции следующие: конфиденциальность процедур правоприменения (21%), ненадлежащее законодательство о свободе информации (21 %) и плохая связь/взаимоотношения с правоохранительными органами (18%). 54% респондентов обращались в правоохранительные органы с информацией о коррупции. Те, кто обращались в правоохранительные органы, делали это, главным образом, с целью получить дополнительную информацию по делу или потому что знали, что имеющаяся у них информация может оказаться полезной. Следующая наиболее распространенная причина сообщений связана с желанием добиться свершения правосудия, а затем следует озабоченность по поводу бездействия правоохранительных органов по конкретному делу. А 54% опрошенных считают защиту источников причиной для беспокойства при взаимодействии с правоохранительными органами по делам о коррупции.⁷⁰²

В то время как только 10% респондентов упомянутого опроса указали в качестве препятствия для сообщения страх за личную безопасность, преступления против журналистов, расследующих коррупционные схемы, по-прежнему вызывают тревогу. По данным Комитета защиты журналистов, в период 2014-2019 годов по всему миру было убито 69 таких журналистов.⁷⁰³

Вставка 49. Примеры журналистов, сообщающих о коррупции (Панамское и Райское досье)

В ходе расследования Панамского досье Международным консорциумом журналистских расследований, (ICIJ) были опубликованы внутренние операции одной из ведущих мировых фирм по инкорпорации оффшорных компаний, штаб-квартирой которой является Mossack Fonseca в Панаме. 2,6 терабайт данных, составляющих файлы Панамского досье, были получены немецкой газетой «Зюддойче цайтунг» и переданы ICIJ и более чем 100 информационным партнерам. Утечка содержит более 11,5 миллионов внутренних файлов компании, в которых выявлены оффшорные связи 140 политиков и государственных должностных лиц из 50 стран с оффшорными компаниями в 21 налоговой гавани. Результатом публикации Панамского досье стали расследования в ряде юрисдикций, которые, как сообщается, привели к штрафам и возврату налогов на сумму свыше 1,2 млрд. долл.США.

Аналогичное международное расследование ICIJ под названием «Райское досье» включает в себя почти 7 миллионов кредитных соглашений, финансовых отчетов, электронных писем, доверительных документов и других документов почти за 50 лет в Appleby, ведущей оффшорной юридической фирме с офисами на Бермудских островах и за их пределами. Документы также включают файлы из небольшой семейной трастовой компании Asiatici, а также из реестров компаний в 19 секретных юрисдикциях. Записи варьируются от сложных, 100-страничных корпоративных списков транзакций и подолларовых реестров платежей, до простых корпоративных реестров стран, таких как Антигуа и Барбуда, в которых публично не перечисляются имена акционеров или директоров компаний. В целом, файлы Райского досье раскрывают оффшорные холдинги политических лидеров и их финансистов, а также известных компаний, которые занижают налоги через проводимые нелегально транзакции.

В расследованиях ICIJ приняли участие более 380 журналистов, работающих на шести континентах на 30 языках, что подчеркивает важность сетей сотрудничества для журналистов, занимающихся расследованиями и работающих над сложными трансграничными расследованиями.

Источник: исследование Секретариата ОЭСР/АКС.; www.icij.org/investigations/panama-papers/panama-papers-helps-recover-more-than-1-2-billion-around-the-world; www.icij.org/investigations/paradise-papers/about.

Анонимные сообщения

Еще одним эффективным инструментом, который может быть использован для выявления коррупции, является анонимное сообщение в правоохранительные органы. Хотя анонимные жалобы могут содержать слишком неопределенную информацию, что может затруднять получение дополнительной информации, необходимой для дальнейшего расследования, все же они могут побуждать тех, кто не желает раскрывать свою личность, предоставлять важную информацию о возможных преступлениях, связанных с коррупцией, в частности о тех, которые трудно выявить в силу их характера.

Следовательно, целесообразно создать возможность возбуждения уголовного дела за коррупционные преступления на основании таких сообщений. Условием их рассмотрения может быть указание в сообщении проверяемых фактов. Также имеет смысл расширить каналы приема таких сообщений, в том числе через Интернет.

Уголовные расследования могут быть начаты на основе анонимных сообщений в **Грузии, Украине, Кыргызстане и Монголии**. Хотя на практике только в последней из упомянутых стран были начаты коррупционные расследования по анонимным сообщениям. В **Армении, Казахстане и Узбекистане** анонимные жалобы могут быть использованы для сбора сведений и, если информация подтвердится, привести к возбуждению уголовного дела.

В странах ОЭСР отсутствует общепринятая практика принятия анонимных сообщений о коррупционном поведении. В то же время некоторые из них принимают и отслеживают анонимные сообщения, используя различные коммуникационные платформы. Например, в **Австрии** Министерство юстиции использует внешнего поставщика услуг для своей платформы сообщений, которая позволяет зашифрованные анонимные сообщения, их отслеживание и обратную связь через систему, присваивающую номер делу.⁷⁰⁴

Вставка 50. Сообщение о коррупции через мобильное приложение в Литве

В 2016 году Служба специальных расследований Литвы (ССР) запустила удобное мобильное приложение “Pranesk STT” с целью активизировать сообщения о коррупции. С помощью мобильного приложения “Pranešk STT” со своего смартфона граждане могут сообщить ССР о вымогательстве взятки, предложении взятки, злоупотреблении служебным положением или любом другом коррупционном правонарушении, сфотографировать и прикрепить файл с доказательствами и, при необходимости, использовать навигацию, которая приведет их в ближайший офис ССР. Мобильное приложение, финансируемое Фондом внутренней безопасности ЕС 2014-2020, подходит для устройств, использующих программное обеспечение Android и iOS. Можно использовать мобильное приложение и оставаться анонимным, но ССР призывает заявителей предоставлять более подробную информацию о себе. В этом случае может быть обеспечена конфиденциальность, и каждый заявитель будет уведомлен о действиях, выполненных ССР и принятых решениях.

Источник: www.stt.lt/en/news/?cat=1&nid=2454.

Информация, полученная от групп финансовой разведки (ГФР)

Серьезные и сложные коррупционные преступления очень часто связаны с отмыванием преступных доходов. Согласно международным стандартам страны обязаны криминализовать отмывание денег во взаимосвязи с коррупционными преступлениями. Таким образом, механизмы борьбы с отмыванием денег могут способствовать выявлению коррупции посредством эффективного сотрудничества между правоохранительными органами и ГФР, став таким образом мощным инструментом в борьбе с коррупцией.

Одним из основополагающих элементов систем противодействия отмыванию денег и финансирования терроризма (ПОД/ФТ) является сообщение в ГФР о подозрительных операциях финансовыми учреждениями, а также определенными нефинансовыми учреждениями и профессиями (ОНФПП). Соответствующие сообщения и их рассмотрение, обеспечиваемое ГФР, часто являются важным источником информации для выявления коррупционной деятельности и начала следствия по делу о коррупции или для поддержки проводимого расследования по коррупционной деятельности. Кроме того, по запросу правоохранительных органов ГФР также предоставляют соответствующие данные и рассмотрение.

Вставка 51. Механизмы сотрудничества между ГФР и правоохранительными органами/прокурорами

Исследование Всемирного банка/Инициативы по возврату незаконно похищенных активов (StAR) выявило следующие механизмы, которые используются в ряде юрисдикций для укрепления сотрудничества между ПФР и полномочными правоохранительными органами /прокурорами:

- Сотрудники правоохранительных органов и/или ПФР служат в качестве координатора.
- Назначение контактов в ПФР и полномочных правоохранительных органов для ведения оперативных и других двусторонних вопросов, представляющих общий интерес.
- Регулярные совещания, а также ежедневные и прямые официальные и неофициальные встречи, обеспечение площадки для обмена информацией по конкретным случаям, получение обратной связи, обсуждение практических проблем и препятствий и содействие проведению учебных мероприятий
- Подписание двусторонних или многосторонних меморандумов о взаимопонимании между ПФР и полномочными правоохранительными органами. Меморандумы, в основном, используются в юрисдикциях, где ПФР находятся вне расположения правоохранительных органов. Они, как правило, предназначены для расширения обмена информацией. Зачастую такие меморандумы также направлены на создание специальных "межведомственных механизмов" для улучшения сотрудничества и координации деятельности между сторонами
- Создание совместных рабочих групп или оперативных групп для решения оперативных задач/вопросов по делу (таких, как совместный анализ и/или расследование сложных дел по отмыванию денег и финансированию терроризма) или других, более стратегических вопросов (таких, как оценка риска отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне, разработка ИКТ-решений для обмена информацией и т.п.).
- Проведение совместных тренингов, включая обмен сотрудниками с целью обучения, и развитие программ стажировок.
- Проведение внутреннего обследования с целью определить потребности ПФР и улучшения сотрудничества с ПФР..

Примечание: По результатам опроса с участием представителей ГФР из 91 юрисдикции и представителей правоохранительных органов из 58 юрисдикций. Источник: Всемирный банк (2018), Klaudijo Stroligo, Chin-Lung Hsu, Theodore Kouts, Подразделения финансовой разведки, работающие с правоохранительными органами и прокурорами, с. 23, <https://star.worldbank.org/sites/star/files/fius-report-04-sk1.pdf>.

164 ГФР по всему миру являются членами единой платформы безопасного и быстрого обмена финансовыми оперативными данными – Эгмонтской группы, которая позволяет оперативно получать необходимую информацию из другой юрисдикции. Информация из другой юрисдикции, полученная по этому каналу, может также способствовать выявлению различных предикатных преступлений, в том числе коррупционных. Для облегчения такой работы Эгмонтская группа подготовила набор показателей, которые при рассмотрении в контексте транзакции или общения с клиентами могут способствовать выявлению коррупции и отмывания доходов от коррупции.⁷⁰⁵

Во всех странах СПД установлены правила взаимодействия правоохранительных органов и ГФР, которые регулируют обмен информацией, совместные действия и взаимную помощь.

Однако в ходе четвертого раунда мониторинга СПД было установлено, что в некоторых юрисдикциях сотрудничество еще предстоит совершенствовать. Например, в **Казахстане** порядок

взаимодействия предусматривает, что подача запросов в ГФР о предоставлении деталей транзакции и информации, подлежащей финансовому контролю, осуществляется правоохранительными органами с согласия Генерального прокурора Республики Казахстан и его заместителей. В отчете по мониторингу такая процедура признана слишком сложной, что может стать препятствием для проведения оперативного расследования коррупционных преступлений.⁷⁰⁶ В **Монголии** ГФР отметили, что отсутствует обратная связь от Независимого агентства по борьбе с коррупцией на материалы ГФР, переданные этому органу.⁷⁰⁷ В ходе мониторинга СПД большинство стран не предоставили точных данных о количестве коррупционных дел, возбужденных по материалам ГФР. Только **Узбекистан** сообщил о 23 таких случаях, а **Таджикистан** - об одном случае. **Украина** оказалась единственной страной СПД, где ГФР приложили значительные усилия для содействия по выявлению случаев коррупции, подтвержденных данными. Например, в 2018 году ГФР Украины подали в правоохранительные органы 420 материалов на общую сумму около 277 млрд грн (9,5 млрд евро).⁷⁰⁸

Однако, как указано в отчете внешней оценки НАБУ, в 2017 году бюро возбудило только одно уголовное дело на основании информации, предоставленной ГФР, а в 2015-2016 годах ни одно из таких дел не было открыто.⁷⁰⁹

Из пояснений некоторых юрисдикций следует, что такие статистические данные отсутствуют, поскольку материалы ГФР являются конфиденциальными, их нельзя использовать в качестве доказательств или включить в материалы дела, в дальнейшем их необходимо легализовать путем проведения следственных действий.

Таблица 47. Правовой статус информации/сообщения ГФР

| Правовой статус информации/сообщения ГФР | Количество (%) ГФР |
|---|--------------------|
| Информация/ сообщение ГФР может использоваться получателем только в качестве оперативной информации. | 53 (58) |
| Информация/ сообщение ГФР может быть использована получателем в качестве доказательства в уголовном судопроизводстве. | 2 (2) |
| Информация/о сообщение ГФР и прилагаемые к нему документы, полученные от субъекта-заявителя и из других источников, могут быть использованы получателем в качестве доказательства в уголовном судопроизводстве. | 6 (7) |
| Информация/ сообщение ГФР и прилагаемые документы, полученные от субъекта-заявителя, могут использоваться получателем как в качестве оперативной информации, так и в качестве доказательства, в зависимости от содержания информации. | 22 (24) |
| Другое | 13 (14) |

Примечание: По результатам опроса с участием представителей ГФР из 91 юрисдикции; представители пяти ГФР выбрали два и более ответов. Источник: Всемирный Банк (2018), Klaudijo Stroligo, Chin-Lung Hsu, Theodore Kouts, Работа с правоохранительными органами и прокурорами, с. 41, <https://star.worldbank.org/sites/star/files/fius-report-04-sk1.pdf>.

В этой связи в отчете о мониторинге **Кыргызстана** содержится ссылка на доклад Международной группы по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (ФАТФ) по оперативным вопросам – руководство по финансовым расследованиям, согласно которому, в некоторых странах сообщения о подозрительных сделках (STR) непосредственно допускаются в качестве доказательства в суде, хотя в большинстве стран STR используются в оперативных целях и не используются в качестве доказательства в суде.⁷¹⁰ Таким образом, использование STR в качестве доказательства не противоречит стандартам ФАТФ и рассматривается экспертами по мониторингу как инструмент повышения эффективности финансовых расследований.⁷¹¹

Вставка 52. Пример дела: Выявление ГФР коррупции и злоупотребления влиянием со стороны политически значимого лица

В 2016 году в TRACKFIN, которое является французским ПФР, поступила информация о суммах, полученных без надлежащего обоснования местным выборным должностным лицом, г-ном А., от некоммерческой учебной организации, официально управляемой г-жой Б., связанного с ним лицом. Расследование, под которое попали все счета г-на А. и счета двух других некоммерческих организаций под его руководством, привело к следующим выводам.

Что касается личных счетов г-на А:

- Зачисленные на счет суммы, значительно превышающие его официальный доход, в основном включают денежные депозиты и платежи, полученные как от некоммерческих организаций, так и от компаний, на общую сумму почти 250 000 евро за трехлетний период
- Расходы, которые были несоизмеримы с его материальным положением, с большими суммами, потраченными на азартные игры

Что касается счетов некоммерческих организаций, управляемых г-ном А. или связанным с ним лицом:

- Некоммерческая учебная организация, основные выплаты которой были в пользу ее руководителя, г-на А., либо напрямую, либо через третью сторону, без ясной причины
- Политическая группа с небольшим количеством банковских операций, и опять с большинством платежей, отправленных г-ну А, ее руководителю.
- Некоммерческая культурная организация, финансируемая компаниями в рамках спонсорских соглашений, с суммами, не соответствующими ее фактической деятельности.

В ходе расследований, в ходе которых основное внимание уделялось компаниям, производившим платежи последней некоммерческой организации и самому г-ну А., выяснилось, что все они выиграли контракты на закупку, заключенные местными властями, в состав которых был избран г-н А.

Собранные доказательства были направлены в прокуратуру с территориальной юрисдикцией на основании презумпции влияния, фаворитизма или коррупции.

Источник: TRACKFIN, Ежегодный отчет 2016, с. 40, www.economie.gouv.fr/files/ang-ra-tracfin-2016.pdf.

Доступ к банковским, финансовым, коммерческим учетным данным

Международные стандарты

В соответствии с установленными КООНПК минимальными стандартами государства-участники должны поощрять сотрудничество между государственными органами и субъектами частного сектора, в частности финансовыми учреждениями, с одной стороны и национальными следственными органами или органами прокуратуры страны, с другой стороны. Что касается государственных органов, то в Конвенции указывается, что к такому сотрудничеству можно отнести предоставление следственным органам или органам прокуратуры всей необходимой информации по запросу (Статья 38).

Что касается тайны банковских операций, КООНПК подчеркивает необходимость наличия надлежащих механизмов в рамках национальных правовых систем для преодоления препятствий, которые могут возникнуть в результате применения законов о тайне банковских операций в случае расследования по уголовным делам о коррупционных преступлениях на территории страны (статья 40).

В Справочном руководстве к Конвенции подчеркивается, что для эффективной реализации Статьи 40 необходимо рассмотреть следующие вопросы:

- перечень органов, наделенных правом снятия тайны банковских операций, обстоятельства и цели доступа к банковской информации;
- процедурные требования по снятию тайны банковских операций;
- автоматическое раскрытие информации или по запросу;
- использование централизованных баз данных;
- содержание запроса;
- реализация превентивных принципов "знай своего клиента" и "знай своего бенефициара";
- особенности доступа к банковской информации профессиональных консультантов (например, юристов, аудиторов).⁷¹²

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию предусматривает, что суды или другие компетентные органы должны быть уполномочены издавать приказы о предоставлении или изъятии банковских, финансовых или коммерческих документов для проведения уголовного расследования, при этом тайна банковских операций не является препятствием для проведения следственных действий (статья 23).

В Рекомендации ОЭСР по борьбе со взяточничеством 2009 года также содержится настоятельный призыв к странам обследовать свои законы и нормативные акты, касающиеся банков и других финансовых учреждений, с тем чтобы обеспечить ведение надлежащих учетных данных и их доступность для проведения инспекций и расследований.

Рекомендации ФАТФ, помимо указания предоставлять ГФР информацию о подозрительных сделках с возможностью дальнейшей передачи этой информации в правоохранительные органы, также содержат следующие требования, касающиеся правоохранительной деятельности при проведении расследования случаев с отмыванием денег, связанных с ним предикатных преступлений и финансирования терроризма:

- разрабатывать превентивное параллельное финансовое расследование при возбуждении дела об отмывании денег, связанных с ним предикатных преступлений и финансирования терроризма;
- обеспечить обязанности полномочных органов по оперативному выявлению, отслеживанию и иницированию мер по замораживанию и изъятию имущества, которое подлежит или может подлежать конфискации, или подозревается как доход от преступной деятельности;
- использовать, при необходимости, постоянные или временные многопрофильные группы, специализирующиеся на финансовых или имущественных расследованиях;
- предоставлять полномочным органам возможность получать доступ ко всем необходимым документам и информации в целях использования в расследованиях, а также в судопроизводстве и связанных с ними мероприятиях. Это должно включать полномочия применять принудительные меры для представления учетных данных, хранящихся в финансовых учреждениях, ОНФПП и у других физических или юридических лиц, для обыска лиц и помещений, для получения свидетельских показаний, а также для изъятия и получения доказательств
- обеспечить полномочным органам, проводящим расследования, возможность использовать широкий спектр методов расследования, допустимых для расследования дел об отмывании денег, связанных с ним предикатных преступлений и финансирования терроризма. Эти методы расследования включают агентурные операции, перехват информации, доступ к компьютерным системам и контролируемым поставкам.

- располагать эффективными механизмами для своевременного выявления, имеют ли физические или юридические лица счета или контрольные субсчета
- обеспечить осуществление полномочными органами процесса выявления активов без предварительного уведомления владельца;
- предоставить полномочным органам возможность запрашивать всю соответствующую информацию, имеющуюся в распоряжении ГФР.

Кроме того, Рекомендации требуют обеспечить наличие надлежащей, точной и своевременной информации о бенефициарной собственности и доле участия юридических лиц, которая может быть своевременно получена или доступна полномочным органам; реестр компании может способствовать своевременному доступу полномочных органов страны к имеющейся у нее публичной информации.

Пятая Директива ЕС по борьбе с отмыванием денег⁷¹³ требует от государств-членов создать центральные реестры, содержащие информацию о бенефициарных владельцах юридических лиц, зарегистрированных на их территории. Пятая Директива также включает требование о создании централизованных автоматизированных механизмов, таких как центральные реестры или центральные электронные системы поиска данных, содержащих информацию о владельцах счетов клиентов и любом лице, претендующем на то, чтобы действовать от имени клиента, о бенефициарных владельцах счетов клиентов, банковских или платежных счетов и депозитных ячеек. Информация как о бенефициарных владельцах, так и о базах данных счетов должна быть доступна полномочным органам соответствующих стран, в то же время база данных должна быть открыта для широкой общественности.

В более поздней Директиве ЕС⁷¹⁴, в которой установлены правила, упрощающие использование финансовой и иной информации для предупреждения, выявления, расследования или уголовного преследования отдельных уголовных преступлений (включая коррупцию), особое внимание уделяется доступу правоохранительных органов к данным финансового характера. Директива предписывает назначать полномочные органы, наделенные правом доступа и осуществления поиска в Национальном централизованном реестре банковских счетов, а также запрашивать и получать финансовую информацию или финансовое обследование от ГФР. Такие доступ и поиск должны осуществляться непосредственно и незамедлительно, например, путем оперативной передачи запрошенных данных с помощью автоматизированного механизма. Директива также устанавливает правила обмена информацией между правоохранительными органами и ГФР, между ГФР различных государств-членов и между Европолем и ГФР.

“20 результатов к 2020 году”⁷¹⁵ Восточного партнерства ЕС устанавливает в качестве одной из целей для стран Восточного партнерства ЕС к 2020 году наличие эффективных инструментов для проведения финансовых расследований, включая централизованные реестры банковских счетов.

Доступ к учетным данным и базам данных

Четвертый раунд мониторинга был посвящен вопросам доступа правоохранительных органов к различным видам информации, имеющей особое значение для расследования и уголовного преследования коррупционных правонарушений: банковским, финансовым и коммерческим учетным данным, декларациям об имуществе, налоговым, таможенным и другим открытым базам данных. Быстрый и, по возможности, прямой доступ к такого рода информации позволяет следователям и прокурорам своевременно выявлять и расследовать сложные коррупционные дела, когда деньги проходят через цепочку посредников, составлять финансовый профиль подозреваемого и отслеживать прохождение денег. Кроме того, косвенный доступ к финансовой информации, декларациям об имуществе, налоговой информации и реестрам недвижимости и т.п.

требует раскрытия информации о проведении расследования третьим лицам, что может поставить под угрозу ведущиеся следственные действия.

Анализ показывает, что большинство стран СПД добились некоторого прогресса, предоставив своим следователям и прокурорам более свободный доступ к отдельным данным. Однако в целом и с учетом развития современных информационных технологий, во многих случаях такой доступ к данным, находящимся в распоряжении государственных ведомств, не является прямым и его невозможно рассматривать как быстрый.

Например, в **Армении** только Следственный комитет и Комитет государственных доходов, занимающиеся экономическими преступлениями, имеют прямой доступ к налоговым и таможенным базам данных, а налоговые и таможенные инспекторы имеют прямой доступ к ряду государственных реестров. Однако следователи и прокуроры, занимающиеся делами о коррупции, должны представить письменный запрос для получения соответствующих данных.⁷¹⁶

С другой стороны, некоторые страны АКС продемонстрировали положительный пример, предоставив своим правоохранительным органам прямой доступ к государственным реестрам и другим базам данных. Например, определенный прогресс в этом отношении был отмечен в **Албании**⁷¹⁷, **Латвии**⁷¹⁸, **Черногории** (с рядом недостатков, которые необходимо устранить)⁷¹⁹ и **Украине**.⁷²⁰

Вставка 53. Открытый реестр политически значимых лиц страны в Украине

Украинское НПО "Центр противодействия коррупции" (ЦПК) в сотрудничестве с НПО "Канцелярская сотня", ПФР Украины и Министерством юстиции создало и ведет Открытый реестр политически значимых лиц - удобную информационную базу данных с перечнем политически значимых лиц страны. База данных открыта для свободного использования журналистами, общественными активистами и организациями, а также структурами финансового контроля и правоохранительными органами.

Информация, содержащаяся в реестре, основана на доказательствах, собранных ЦПК из общедоступных надежных источников. Реестр содержит информацию о профессиональной деятельности политически значимых лиц, и связанных с ними лицах (юридических и физических лицах, включая членов семьи), доходах и имуществе, банковских счетах и других доступных данных.

По состоянию на начало 2020 года в Реестре содержалась информация о более чем 40 000 ПЗЛ и связанных с ними лиц. Реестр доступен по адресу <https://pep.org.ua/en>.

В то же время в докладе ОЭСР и Группы Всемирного Банка о совершенствовании сотрудничества между налоговыми и антикоррупционными органами в борьбе против налоговой преступности и коррупции было выявлено, что только в 10 из 67 участвующих юрисдикций обмен налоговой информацией с органами по расследованию коррупции обеспечивается путем предоставления прямого доступа к базам данных налоговых органов.⁷²¹

Недавние поправки в Уголовно-процессуальный кодекс **Азербайджана** позволили следственным органам получать на стадии предварительного расследования без возбуждения официального расследования (возбуждения уголовного дела) доступ к финансовой информации, в частности, финансовые операции, банковские счета или налоговые выплаты, частная жизнь или семья, государственная, коммерческая или профессиональная тайна.⁷²²

Таблица 48. Доступ правоохранительных органов к банковским, финансовым, коммерческим и другим учетным данным в странах СПД

| Страна | Центральный реестр банковских счетов | Реестр бенефициарных владельцев | Тайна банковских операций | Другие финансовые учетные данные | Коммерческие учетные данные | База данных деклараций об имуществе | Налоговая база данных | Таможенная база данных | Прочие |
|-------------|--------------------------------------|--|--|--|--|--|---|--|---|
| Армения | — | — некоторое раскрытие информации уже существует (в рамках госзакупок и процедур регистрации компаний), а правила о новом реестре бенефициарных владельцев будут приняты в 2019 году | судебное постановление | судебное постановление | судебное постановление | непрямой доступ по письменному запросу | непрямой доступ по письменному запросу | непрямой доступ по письменному запросу | н/д |
| Азербайджан | — | — | судебное постановление + доступ на этапе предварительного расследования (см. ниже) | судебное постановление + доступ на этапе предварительного расследования (см. ниже) | судебное постановление + доступ на этапе предварительного расследования (см. ниже) | н/д | прямой доступ + доступ на этапе предварительного расследования (см. ниже) | прямой доступ | Прямой доступ к земельному реестру, учетным данным по уголовным делам, базам данных Министерства образования, пограничной полиции, транспорта, информации |

| Страна | Центральный реестр банковских счетов | Реестр бенефициарных владельцев | Тайна банковских операций | Другие финансовые учетные данные | Коммерческие учетные данные | База данных деклараций об имуществе | Налоговая база данных | Таможенная база данных | Прочие |
|------------|--------------------------------------|---|---|----------------------------------|-----------------------------|---|--|------------------------|---|
| | | | | | | | | | Палаты по надзору за финансовыми рынками, передаваемой инвестиционными компаниями, внесенных в списки биржи |
| Грузия | — | — | судебное постановление | судебное постановление | судебное постановление | Декларации об имуществе в публичном доступе | прямой доступ | прямой доступ | |
| Казахстан | — | — | письменный запрос следственного органа, утвержденный прокурором (может быть электронным) или постановление прокурора о проведении проверки (письменное или электронное) | судебное постановление | судебное постановление | н/д | н/д | н/д | н/д |
| Кыргызстан | — | устанавливает ся (в отношении владельцев лицензий на добычу | судебное постановление | н/д | н/д | н/д | непрямой доступ по письменному запросу | н/д | н/д |

| Страна | Центральный реестр банковских счетов | Реестр бенефициарных владельцев (полезных ископаемых) | Тайна банковских операций | Другие финансовые учетные данные | Коммерческие учетные данные | База данных деклараций об имуществе | Налоговая база данных | Таможенная база данных | Прочие |
|---|---|---|--|----------------------------------|-----------------------------|--|--|--|--|
| Монголия | — | — | письменный запрос следственного органа, утвержденный прокурором | н/д | н/д | н/д | письменный запрос следственного органа с санкции прокурора | письменный запрос следственного органа с санкции прокурора | н/д |
| Таджикистан | — | + | судебное постановление | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д |
| Украина (Национальное антикоррупционное бюро) | — | + | судебное постановление (некоторая ограниченная информация может быть предоставлена по письменному запросу) | прямой доступ | прямой доступ | непрямой доступ (декларации об имуществе общедоступны, за исключением некоторых конфиденциальных данных) | прямой доступ | н/д | базы данных Министерства юстиции, пограничной службы (прямой доступ) |
| Узбекистан | + | — | письменный запрос следственного органа, утвержденный прокурором | н/д | н/д | н/д | прямой доступ | прямой доступ | н/д |
| | (управляется Центральным банком, информация предоставляется ПОО по письменному запросу) | | | | | | | | |

Примечание: н/д – нет данных. Источник: Отчеты по мониторингу СПД, исследование ОЭСР/АКС.

Доступ к информации о бенефициарной собственности и к банковским учетным данным

Раскрытие бенефициарной собственности и создание центральных реестров банковских счетов с доступом к ним правоохранительных органов является позитивной мировой тенденцией. Следуя этой тенденции, мониторинг СПД призвал страны повысить эффективность выявления и расследования случаев коррупции.

Анализ данных ФАТФ, согласно Индексу противодействия отмыванию денег (ПОД) 2019 Базельского института управления, показывает, что страны демонстрируют самые низкие показатели в работе с информацией о бенефициарных собственниках (IO5), при этом средний показатель эффективности составляет всего 23%. С точки зрения технического соответствия средний балл по R24 (прозрачность и бенефициарная собственность юридических лиц) составляет 42%. Для R25 (прозрачность и бенефициарная собственность юридических образований) - 44%. В основном, информация о структурах собственности недоступна полномочным органам.⁷²³

В соответствии с Принципом 4 Принципов высокого уровня G20 относительно прозрачности бенефициарного владения страны должны обеспечить полномочным органам (включая правоохранительные и прокурорские органы, надзорные органы, налоговые органы и подразделения финансовой разведки) своевременный доступ к надлежащей, точной и актуальной информации о бенефициарной собственности юридических лиц. Страны могут реализовать это, например, через центральные реестры бенефициарных владельцев юридических лиц или другие соответствующие механизмы.⁷²⁴

Лишь немногие страны ЕС создали базы данных, раскрывающие бенефициарную собственность – такие базы существуют в **Украине** и **Латвии**, где они открыты для общественности, правоохранительные органы тоже имеют доступ. Новые нормативные положения, учреждающие раскрытие информации о бенефициарных владельцах, были недавно приняты в **Болгарии**⁷²⁵, **Хорватии**, **Эстонии**, **Литве**⁷²⁶, **Кыргызстане** (для владельцев лицензий на добычу полезных ископаемых)⁷²⁷ и **Румынии** (дополнительную информацию и ссылки см. в главе о добросовестности бизнеса настоящего отчета).

Хотя в **Армении** существует ряд нормативных актов, касающихся раскрытия информации о бенефициарной собственности в связи с государственными закупками и отмыванием денег/финансированием терроризма, остается выполнить обязательства о принятии законодательства, предусматривающего обязанность создания реестра информации о бенефициарной собственности, начиная с компаний в добывающей промышленности.⁷²⁸

Что касается некоторых стран ОЭСР, в докладе Трансперенси Интернэшнл 2017, анализирующем ситуацию в странах G20, отмечено, что центральные реестры бенефициарных собственников имеются в распоряжении компетентных органов в шести странах: Бразилии, Франции, Германии, Италии, Великобритании и Испании. Только в Соединенном Королевстве реестр открыт для общественности. Во Франции полномочные органы должны запрашивать доступ к реестру. Согласно закону, доступ должен быть предоставлен “в установленном порядке”.⁷²⁹

Ни в одной стране СПД, кроме **Узбекистана**, не создан центральный реестр банковских счетов, который позволил бы оперативно получать информацию о наличии у человека банковских счетов и где. В отчете третьего раунда мониторинга Узбекистану было рекомендовано рассмотреть вопрос о включении в реестр сведений о бенефициарных владельцах банковских счетов, которые должны предоставляться в распоряжение следственных органов. Узбекистан не выполнил эту рекомендацию. Следственные органы могут получить доступ к реестру банковских счетов, направив письменный запрос в Центральный банк. В отчете четвертого раунда мониторинга было рекомендовано обеспечить следственным органам прямой доступ к централизованному реестру

банковских счетов, который будет содержать, помимо прочего, установленную банками информацию о бенефициарных владельцах их клиентов и лицах, имеющих право подписывать счета, с тем чтобы в ходе финансовых расследований оперативно устанавливали банковские счета.⁷³⁰

Четвертый раунд мониторинга рекомендовал другим странам СПД ввести центральные реестры банковских счетов: **Армении**⁷³¹, **Грузии**⁷³², **Казахстану**⁷³³, **Кыргызстану**⁷³⁴. В отчете по Азербайджану в качестве позитивного шага отмечается, что власти рассматривают возможность создания централизованной банковской базы данных и внесения поправок в законодательство, позволяющих прокурорам получать доступ к банковской информации без постановления суда. Эти меры стали результатом национальной оценки рисков, проведенной ГФР Азербайджана, и предполагается, что они будут включены в будущий План действий.⁷³⁵

В ходе обсуждения отчетов о мониторинге СПД некоторые юрисдикции выразили свою обеспокоенность в отношении защиты персональных данных при использовании таких реестров. В этой связи следует отметить, что никакие международные стандарты не требуют, чтобы эти базы данных включали информацию об операциях или суммах, содержащихся на конкретных счетах.

Центральные реестры банковских счетов действуют в Литве, Австрии, Болгарии, Румынии, Чехии, Хорватии, Франции, Италии. Центральные банки или налоговые органы в некоторых юрисдикциях ведут реестры счетов предприятий (например, Украина, Босния и Герцеговина), которые могут быть полезным источником информации для следственных органов.

Более подробная информация о финансовых операциях или сумме денег, хранящихся на банковских счетах и т.д. обычно охраняется законами о тайне банковских операций. Во всех странах АКС тайна банковских операций может быть снята по постановлению суда/судьи, ведущего предварительное расследование, или по запросу, или с подтверждения прокурора. Многие страны также активно используют помощь ГФР для сбора финансовой информации, защищенной тайной банковских операций. Однако, как отмечалось выше, во многих юрисдикциях не допускается использование переданных ГФР дел в качестве доказательства в суде, для этого требуется дальнейшее получение соответствующей финансовой информации согласно уголовно-процессуальным нормам.

В то же время некоторые страны предприняли шаги по упрощению процедуры получения финансовых учетных данных правоохранными органами. Например, в 2017 году **Литва** внесла поправки в закон «О специальной службе расследований», с тем чтобы позволить этому органу получать банковские учетные данные юридических лиц более эффективным и оперативным образом и без подтверждения судьи предварительного расследования.⁷³⁶ Банки в **Украине** обязаны по письменному запросу правоохранительных органов предоставлять им информацию о финансовых операциях компаний и физических лиц со статусом частных предпринимателей, что касается других физических лиц, доступ к их счетам возможен только по решению суда.

Предотвращение злоупотребления дискреционными полномочиями прокурора

Международные стандарты

В соответствии с пунктом 3 статьи 30 КООНПК каждое государство-участник стремится обеспечить использование любых предусмотренных его внутренним законодательством дискреционных юридических полномочий, относящихся к уголовному преследованию лиц за преступления, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, для достижения максимальной эффективности правоприменительных мер в отношении этих преступлений и с должным учетом необходимости воспрепятствовать совершению таких преступлений.

Вставка 54. Рекомендация Совета Европы, касающаяся упрощения уголовного правосудия

Рекомендации в отношении принципа дискреционного уголовного преследования

- Следует ввести принцип дискреционного уголовного преследования или распространить его применение повсюду, где это позволяют историческое развитие и Конституция государств-членов; в противном случае следует разработать меры, имеющие такую же цель.
- Право на отказ или прекращение производства по дискреционным причинам должно быть закреплено в законе.
- Решение об отказе от уголовного преследования в соответствии с этим принципом принимается только в том случае, если орган прокуратуры располагает достаточными доказательствами вины.
- Данный принцип должен осуществляться на некоторой принципиальной основе, такой как общественный интерес.
- Согласно национальному законодательству компетентный орган при осуществлении своих полномочий должен руководствоваться, в частности, принципом равенства всех граждан перед законом и индивидуализации уголовного правосудия, и в особенности: серьезностью, характером, обстоятельствами и последствиями преступления; личностью обвиняемого; вероятностью вынесения приговора судом; последствиями осуждения предполагаемого преступника; и положением жертвы.
- Отказ от судебного разбирательства или его прекращение могут быть ясными и простыми, сопровождаться предупреждением или предостережением, или при соблюдении подозреваемым определенных условий, таких как правила поведения, выплата денежных средств, компенсация потерпевшему или условный срок.
- Согласие предполагаемого преступника должно быть получено в тех случаях, когда предусматривается условный отказ от судебного разбирательства или условное прекращение судебного разбирательства. В отсутствие такого согласия орган прокуратуры обязан возбудить дело против предполагаемого преступника, если только он не примет иного решения для отмены обвинения.
- В случае условного прекращения, прекращение должно быть окончательным после выполнения лицом своих обязательств. Это решение не должно рассматриваться как равнозначное осуждению и следовать обычным правилам, касающимся, среди прочего, включения в уголовное досье, если только предполагаемый преступник не признал свою вину.
- Когда это возможно, решение об отказе или прекращении производства по делу должно быть доведено до сведения заявителя.
- Потерпевший должен иметь возможность добиваться возмещения вреда, причиненного ему обвинением в преступлении в гражданском или уголовном суде.
- Уведомление подозреваемого не должно быть необходимым, если решение принимает форму простого решения не возбуждать уголовное преследование.

Источник: Совет Европы, Рекомендация No. R (87) 18, <https://rm.coe.int/16804f856c>.

В некоторых государствах-участниках законы или руководящие принципы предписывают, каким образом прокурор должен осуществлять свои дискреционные полномочия. Законы или руководящие принципы, лежащие в основе принятия таких решений, должны быть общедоступными. Вместе с тем некоторые из этих законов или руководящих принципов содержат положения, согласно которым прокурор может воздержаться от судебного преследования, если оно не отвечает «общественным интересам». В таких обстоятельствах государства-участники могут рассмотреть вопрос о том, чтобы либо избегать таких общих терминов, либо, если они решат предусмотреть такие широкие полномочия, они могут пожелать ограничить их в соответствии с открыто установленными критериями, для того чтобы факторы, которые учитывались при принятии такого решения, были очевидными. Таким образом, не исключено, что государства-участники пожелают рассмотреть требование о документировании прокурором своего решения об отклонении или отказе в возбуждении дела, с тем чтобы обеспечить возможность надлежащей внутренней или внешней проверки.⁷³⁷

В целом существуют два основных правовых принципа, определяющих уровень прокурорского усмотрения в уголовном процессе. В соответствии с первым из них, "принципом законности", действует система обязательного судебного преследования, которая означает, что прокуроры обязаны предъявлять обвинения всякий раз, когда для этого у них имеется достаточно доказательств. В соответствии со вторым принципом, "принципом возможности", прокуроры обладают дискреционными полномочиями в отношении принятия решения о возбуждении уголовного преследования с учетом серьезности преступления в конкретном контексте, общественной заинтересованности в расследовании дела, последствия репарации для общества и жертвы в связи с осуждением⁷³⁸.

Международных стандартов, принципами которых страны могли бы руководствоваться, чтобы сделать выбор, не существует. Вместе с тем некоторые международные организации приняли ряд рекомендаций, направленных на обеспечение осуществления дискреционных полномочий прокурора в соответствии с законом и требованиями общественных интересов.

Так, в соответствии с Руководящим принципом ООН о роли прокуроров, в странах, где прокуроры наделены дискреционными функциями, закон или опубликованные правила или положения должны содержать руководящие принципы для стимулирования справедливости и последовательного подхода при принятии решений в процессе судебного преследования, включая возбуждение или отклонение судебного преследования.⁷³⁹

В Стандартах профессиональной ответственности СПД и Положении об основных обязанностях и правах прокуроров подчеркивается, что использование дискреционных полномочий прокурора, если это разрешено в конкретной юрисдикции, должно осуществляться независимо и быть свободным от политического вмешательства.⁷⁴⁰

Дискреционные полномочия прокурора

Принцип возможности, предусматривающий дискреционные полномочия прокурора, существует в США и других странах общего права, а также в некоторых странах гражданского права (Франция, Нидерланды). В то же время во многих правовых системах можно также обнаружить различные сочетания признаков обеих систем.

В странах АКС, как правило, преобладает принцип обязательного судебного преследования. Прокуроры должны принимать во внимание каждую полученную жалобу и иметь некоторые ограниченные дискреционные полномочия при принятии решения об отклонении возбуждения уголовного дела или открытии расследования, которое, однако, основывается не на возможности, а на существенных причинах.

Например, в то время как новый закон **Республики Молдова** о прокуратуре включает общую норму о прокурорском “усмотрении в принятии решений”, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы страны предусматривают ограниченное право прокуроров на дискреционное прекращение производства по делам о незначительных преступлениях или преступлениях средней тяжести, руководствуясь принципом законности в отношении остальных полномочий стороны обвинения.⁷⁴¹

Аналогичным образом, в **Армении** следователи и прокуроры обладают дискреционными полномочиями отказаться от своего права или не возбуждать уголовное дело в случае раскаяния (за впервые совершенные преступления небольшой или средней тяжести), примирения с потерпевшим (за нетяжкие преступления) или изменения ситуации (за впервые совершенные нетяжкие преступления или преступления средней тяжести).

В **Боснии и Герцеговине** дискреционные полномочия могут осуществляться только в случаях, касающихся несовершеннолетних или юридических лиц.

В Уголовно-процессуальном законодательстве **Латвии** подробно описаны несколько случаев, когда от уголовного преследования можно отказаться: если уголовное преступление было совершено, но не причинило никакого вреда (Раздел 379 (1) (1)); когда обвиняемый заключил мировое соглашение с жертвой (Раздел 379 (1) (2)); если с учетом характера и вреда, причиненного преступлением, личных особенностей правонарушителя и других условий дела прокурор считает, что обвиняемый не совершит других уголовных преступлений (Раздел 415); в случаях, когда лицо существенно содействовало раскрытию тяжкого или особо тяжкого преступления, которое является более тяжким или опасным, чем уголовное преступление, совершенное таким лицом (Раздел 4151).

Закон **Словении** об уголовном судопроизводстве предусматривает три вида исключений из правила обязательного судебного преследования. Первый, регламентируемый Статьей 161, касается случаев, когда существует диспропорция между незначительностью уголовного преступления и последствиями уголовного преследования. Государственный обвинитель может также урегулировать дело на стадии расследования, как это предусмотрено в Статье 161.а, с учетом вида и характера преступления, обстоятельств, при которых оно было совершено, личности виновного и его предыдущих судимостей, а также степени его/ее уголовной ответственности. Третье исключение регулируется Статьей 162 и касается возможности приостановления уголовного преследования, если подозреваемый соглашается на совершение определенных действий, направленных на смягчение или устранение вредных последствий уголовного преступления.

В **Эстонии** Генеральная прокуратура может своим постановлением прекратить уголовное производство в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого, с его согласия, если подозреваемый или обвиняемый значительно облегчил установление фактов, относящихся к предмету доказывания уголовного преступления, что важно с точки зрения общественного интереса в ходе разбирательства, и если без его помощи раскрытие уголовного преступления и получение доказательств были бы невозможны или особенно затруднены. Прокурор все же должен следовать закону, поэтому его/ее дискреционные полномочия не являются неограниченными.⁷⁴²

Только в нескольких странах – Грузия, Румыния и Черногория, – дискреционные полномочия прокурора представлены в более значительной степени.

В 2014 году с принятием нового Уголовно-процессуального кодекса **Румынии** были введены некоторые элементы принципа возможности. В соответствии со Статьей 318 УПК прокурор может отказать в расследовании по уголовному делу, если дело относится к уголовному преступлению, наказываемому лишением свободы на срок до 7 лет, и он/она считает, что уголовное преследование не представляет общественный интерес.⁷⁴³ В таких случаях, согласно той же Статье 318 УПК,

прокурор может обязать подозреваемого или обвиняемого выполнить такие обязательства, как выплата компенсации потерпевшему, выполнение общественных работ и т.д. Если подозреваемый или обвиняемый недобросовестно выполняет свои обязательства, прокурор может отменить постановление об отказе от расследования.

Грузия является единственной страной СПД, придерживающейся традиции общего права, предоставляя прокурорам широкие дискреционные полномочия ("при принятии решения о возбуждении или прекращении уголовного преследования прокурор пользуется дискреционными полномочиями, которые регулируются общественными интересами"). Факторы, которые должны быть приняты во внимание в этой связи, включая критерии оценки общественных интересов, предусмотрены Руководящими принципами уголовной политики, принятыми указом министра юстиции Грузии.

В 2014 году слишком широкие полномочия прокуроров Грузии в отношении соглашений о признании вины были ограничены поправками к Уголовно-процессуальному кодексу. Поправки расширили процессуальные гарантии для обвиняемых в связи с соглашениями о признании вины. Они заключаются в следующем:

- Наделение судей дополнительными полномочиями по контролю за возможным использованием неправомерного влияния со стороны обвинения в процессе заключения сделок о признании вины.
- Повышение уровня доказанности преступления, устанавливаемого стороной обвинения.
- Обеспечение прозрачности процесса сделки о признании вины, требуя от прокурора составления протокола переговоров и получения подписи обвиняемого и его/ее адвоката на протоколе.
- Повышение роли жертвы в процессе сделки о признании вины.
- Наделение судей правом передавать дело обратно вышестоящему прокурору, если он/она считает, что соглашение о признании вины было заключено под давлением, или оценивать справедливость наказания, предложенного сделкой о признании вины.

Роль судьи в принятии или отклонении соглашений о признании вины была уточнена и в некоторой степени расширена. В законе четко указано, что полномочным органом для принятия соглашения о признании вины является суд.⁷⁴⁴

В **Черногории** государственный обвинитель может принять решение об отсрочке уголовного преследования за уголовные преступления, наказуемые штрафом или лишением свободы на срок до пяти лет, если он/она установит, что уголовное преследование нецелесообразно, учитывая характер уголовного преступления и обстоятельства его совершения, прошлое и личные качества преступника, а также если подозреваемый соглашается выполнить одно или несколько обязательств, предусмотренных настоящим Кодексом. Подозреваемый обязан выполнить принятое обязательство не позднее чем в течение шести месяцев. Если он исполняет свои обязательства в течение заявленного срока, государственный прокурор отклоняет уголовное обвинение.⁷⁴⁵

Как было подчеркнуто в предыдущем Кратком отчете АКС, дискреционное полномочие имеет свои преимущества и риски. С одной стороны, это позволяет прокурорам контролировать свою рабочую нагрузку и обеспечивать наличие необходимых ресурсов для рассмотрения более важных дел. С другой стороны, поскольку прокурору гораздо легче прекратить дело, чем передать его в суд для полномасштабного судебного разбирательства, всегда существует риск злоупотребления дискреционными полномочиями. Во всех случаях, когда усмотрение прокурора допускается в любой форме, важно, чтобы решение о возбуждении дела не было мотивировано политическими соображениями, такими как национальные экономические интересы страны, потенциальные

последствия отношений по уголовному судопроизводству с другой страной или личность вовлеченных физических или юридических лиц.⁷⁴⁶

Отдельная область, где возможно усмотрение прокурора, является полномочия прокурора по распределению дел между следственными органами. Например, такими полномочиями наделены Генеральный прокурор Армении, Генеральный прокурор в Молдове (по любым делам) или его заместители (не применяются к делам, находящимся в ведении специализированных прокуратур, в том числе по борьбе с коррупцией), а также прокуроры Грузии, Казахстана, Латвии, Эстонии, Монголии. Аналогичным образом, в большинстве стран АКС вышестоящие прокуроры имеют полномочия перераспределять дела между разными прокурорами.

Хотя такие полномочия могут использоваться для распределения количества дел по приоритетности или обеспечения более эффективного расследования связанных с ними преступлений, в то же время существует возможность злоупотребления, целенаправленного против расследований.

Например, в **Украине** генеральный прокурор передал в ведение военной прокуратуры дела о коррупции в высших эшелонах власти, которые, как оказалось, не входили в сферу ее полномочий, а их должны были передать в ведении Национального антикоррупционного бюро Украины. Это вызвало обеспокоенность в связи с тем, что нарушение подсудности превращает результаты расследования, проведенного ненадлежащим органом, в юридически недействительные: согласно УПК доказательства, собранные ненадлежащим следственным органом, не могут быть использованы в суде. Имеются также примеры, когда обвиняемые лица были оправданы или когда обвинительные заключения направлялись обратно в прокуратуру, в связи с тем, что расследование по данному делу проводил несоответствующий орган.⁷⁴⁷

Грузия утвердила руководящие принципы для изъятия/передачи уголовных дел из/в следственный орган. Хотя в отчете по мониторингу основание для передачи дела из одного следственного органа в другой “в целях содействия тщательному и объективному расследованию” признано довольно расплывчатым, оно может привести к злоупотреблениям. Поэтому Грузии было рекомендовано пересмотреть руководящие принципы, так чтобы гарантировать, что дела, связанные с коррупцией, могут быть изъяты из назначенного органа только на исключительных и правомерных основаниях.⁷⁴⁸

В целом, важно обеспечить установление четких и прозрачных правил, касающихся полномочий прокуроров по изъятию дела из одного следственного органа или прокуратуры и перевода его в другое дело, применяемых в исключительных случаях и по обоснованным причинам. Кроме того, следует обеспечить четкое законодательное разграничение юрисдикции в отношении коррупционных правонарушений, исключаящее неоднозначное толкование.

Процессуальные соглашения

Одним из направлений использования дискреционного полномочия прокурора являются процессуальные соглашения с обвиняемыми. Большинство стран АКС легализовали такие соглашения в своих системах уголовного правосудия, обычно устанавливая судебный контроль за использованием данного инструмента, что, в частности, предотвращает злоупотребление прокурорскими полномочиями.

Если критерии для соглашения об урегулировании соответствуют, в зависимости от страны прокуратура или другие соответствующие органы могут иметь или не иметь полномочия на применение урегулирования по данному делу. В некоторых юрисдикциях решение о заключении соглашения остается именно на усмотрение прокурора, в то время как в других – прокуроры обязаны по закону принять соглашение об урегулировании, если соблюдены правовые критерии (например, в Австрии), при оценке большинства из этих критериев все же остается усмотрение.⁷⁴⁹

Таблица 49. Процессуальные соглашения в странах АКС

| | Процессуальные соглашения | Порядок утверждения | Дискреционные полномочия прокурора и другие особенности |
|----------------------|---------------------------|--|---|
| Албания | ● | Соглашение о сотрудничестве подписывается прокурором. В этом случае прокурор ходатайствует перед судом об уменьшении или о неназначении наказания для сотрудничающего. | Прокурор может заключить соглашение о сотрудничестве с ответчиком, обвиняемым в совершении тяжкого преступления, если последний сотрудничает с прокурором или судом и предоставляет полную информацию без оговорок или условий обо всех фактах, событиях и обстоятельствах, которые служат основным доказательством для выявления, расследования, судебного разбирательства и предотвращения тяжких преступлений и возмещения причиненного ими ущерба |
| Армения | - | | |
| Азербайджан | - | | |
| Беларусь | ● | Подписывается прокурором, суд проверяет, оказывал ли обвиняемый содействие в проведении предварительного следствия, раскрыл ли виновных лиц и по некоторым другим вопросам, предусмотренным УПК. | Прокурор обладает дискреционными полномочиями при принятии решения о заключении соглашения |
| Босния и Герцеговина | ● | Суд принимает окончательное решение по сделке о признании вины. | Прокурор обладает дискреционными полномочиями при принятии решения о заключении соглашения. Стороны могут договориться о виде и объеме уголовного наказания |
| Болгария | ● | Подписывается прокурором с последующим утверждением судом. | Соглашение не будет допускаться в случае совершения серьезного преступления с умыслом, в том числе подкупа. Предложить соглашение может только прокурор |
| Хорватия | ● | Подписывается прокурором с последующим утверждением судом. | Мировое соглашение может быть заключено только за уголовные преступления, караемые штрафом или лишением свободы на срок до пяти лет. Вопрос о заключении соглашения остается на усмотрение прокурора. |
| Эстония | ● | Подписывается прокурором с последующим утверждением судом. | Соглашение не будет допускаться в случае совершения некоторых серьезных правонарушений, не включая коррупционные. Соглашение требует согласия жертвы. Вопрос о заключении соглашения остается на усмотрение прокурора |
| Грузия | ● | Подписывается прокурором с последующим утверждением судом. | Вопрос о заключении соглашения остается на усмотрение прокурора |
| Казахстан | ● | Подписывается прокурором. Сделка о признании вины должна быть одобрена судом, и в случае заключения соглашения о сотрудничестве прокурор инициирует применение соответствующих смягчающих последствий. | Две формы урегулирования - сделка о признании вины или соглашение о сотрудничестве. Мировое соглашение может быть инициировано ответчиком, и решение о принятии мирового соглашения остается за прокурором. |
| Кыргызстан | ● | Подписывается прокурором с последующим утверждением следственным судьей. | Две формы урегулирования - сделка о признании вины или соглашение о сотрудничестве. Сделка о признании вины не допускается к применению в особо тяжких преступлениях, а соглашение о сотрудничестве - в делах по некоторым тяжким уголовным преступлениям, в том числе вымогательство взятки и "коррупция" (Уголовный кодекс Кыргызской Республики включает отдельное |

| | Процессуальные соглашения | Порядок утверждения | Дискреционные полномочия прокурора и другие особенности |
|--------------------|---------------------------|--|--|
| | | | уголовное преступление "коррупция"). Мировое соглашение может быть инициировано ответчиком, и решение о принятии мирового соглашения остается за прокурором.. |
| Латвия | ● | Подписывается прокурором с последующим утверждением судом. | Прокурор может по собственной инициативе или инициативе ответчика или его защитника заключить соглашение о признании вины и назначении наказания. |
| Литва | | | УПК РФ предусматривает возможность так называемых "упрощенных процедур", позволяющих более эффективно разрешать уголовные дела. В то время как упрощенные процедуры имеют некоторые признаки сделки о признании вины, например, для вынесения обвинительного заключения необходимо согласие обвиняемого, упрощенные процедуры не предполагают переговоров о наказании. |
| Молдова | ● | Подписывается прокурором с последующим утверждением судом. | |
| Монголия | ● | | |
| Черногория | ● | Подписывается прокурором с последующим утверждением судом. | Вопрос о заключении соглашения остается на усмотрение прокурора. Соглашения невозможны в делах о терроризме и военных преступлениях |
| Северная Македония | ● | Подписывается прокурором с последующим утверждением следственным судьей. | Стороны могут договариваться только о виде уголовного наказания, а не о составе обвинительного заключения |
| Румыния | ● | Подписывается прокурором по делу, а последствия соглашения зависят от мнения вышестоящего иерархического прокурора. После этого соглашение дополнительно утверждается судом.. | Вопрос о заключении соглашения остается на усмотрение прокурора |
| Россия | ● | Соглашение о сотрудничестве подписывается прокурором, суд в ходе судебного разбирательства проверяет, заключил ли подсудимый соглашение добровольно, и проверяет, не было ли нарушения соглашения. | Мировое соглашение может быть инициировано ответчиком, а решение о принятии мирового соглашения остается за прокурором. |
| Сербия | ● | Подписывается прокурором с последующим утверждением судом. | Прокурор обладает дискреционными полномочиями при принятии решения о заключении соглашения. |
| Словения | ● | Подписывается прокурором с последующим утверждением судом. | |
| Таджикистан | - | | |
| Туркменистан | - | | |
| Украина | ● | Подписывается прокурором с последующим утверждением судом. | Существует два вида урегулирования - сделка о признании вины и мировое соглашение с потерпевшим. Уголовно-процессуальный кодекс содержит ограничения, не позволяющие применять ряд смягчающих последствий к лицам, совершившим коррупционные преступления. Сделка о признании вины может быть инициирована прокурором или подсудимым, а мировое соглашение – подсудимым или потерпевшим. |
| Узбекистан | - | | |

Источник: Международная ассоциация адвокатов (2018), Структурированное урегулирование коррупционных правонарушений, упомянуто выше; ОЭСР/РГВ, Отчет Фазы 2 по Литве; Уголовно-процессуальные кодексы соответствующих стран, исследование секретариата ОЭСР/АКС.

В целом, при правильном использовании досудебные соглашения могут служить эффективным инструментом борьбы с коррупцией. Они позволяют эффективно выявлять все элементы коррупционных схем или добывать ранее неизвестные улики, экономя ресурсы уголовно-правовых органов.

Согласно недавнему исследованию ОЭСР, все 27 стран, охваченных данным исследованием⁷⁵⁰, имеют, по крайней мере, одну систему досудебного урегулирования дел о подкупе иностранных должностных лиц. Значительное большинство (74%) имеет несколько применяемых систем. В 27 странах действуют 68 систем урегулирования споров для юридических лиц (13), физических лиц (16) или для обоих (39). Таким образом, страны, участвующие в исследовании, имеют в общей сложности 52 или 55 систем, доступных для юридических или физических лиц, соответственно. Для всех 44 участников Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц инструменты досудебного урегулирования стали основным средством обеспечения соблюдения законов о подкупе иностранных должностных лиц. Согласно базе данных ОЭСР по завершенным делам о подкупе иностранных должностных лиц, для 23 из 44 участников Конвенции процесс о подкупе иностранных должностных лиц завершился благополучно. В период между вступлением Конвенции в силу 15 февраля 1999 года и 30 июня 2018 года были благополучно заключены 890 соглашений по вопросам подкупа иностранных должностных лиц, из которых 695 были заключены в рамках досудебного урегулирования (78%). Исследование также показало, что досудебные соглашения являются преобладающим средством, применяемым в принудительном порядке по делам о подкупе иностранных должностных лиц и другим связанным с ними преступлениям, и что в последнее десятилетие наблюдается неуклонный рост использования согласованного межюрисдикционного досудебного соглашения.⁷⁵¹

При проведении оценки Рабочая группа ОЭСР по борьбе со взяточничеством регулярно рекомендует разработать четкие рамки для повышения согласованности и прозрачности в применении системы урегулирования. Цель заключается как в обеспечении последовательного осуществления дискреционных полномочий прокурорами (и/или другими соответствующими органами), так и в повышении предсказуемости и прозрачности в отношении их применения. Следует отметить, что руководящие указания необязательно должны содержаться в материалах, подготовленных правительством, они могут быть получены из других источников, включая прецеденты.⁷⁵²

Сроки и любые другие препятствия для эффективного расследования / судебного преследования

Несмотря на отсутствие международных стандартов в отношении продолжительности расследования коррупционных преступлений, в этой связи необходимо учитывать два аспекта. С одной стороны, важно обеспечить, чтобы расследования проводились своевременно и без задержек. С другой стороны, следственным органам должно быть предоставлено достаточно времени для эффективного сбора доказательств и расследования коррупционных правонарушений, особенно сложных.

Страны СПД применяют различные подходы к установлению сроков, которые обычно применяются ко всем уголовным расследованиям, включая расследования коррупционных преступлений. Как правило, по аналогии со сроком давности, установленные сроки расследования различаются в зависимости от тяжести преступления. Во многих странах предусмотрена возможность продления срока, однако такое решение должно быть одобрено прокурорами высокого уровня (например, в **Таджикистане** - Генеральным прокурором). В большинстве юрисдикций отсчет времени прекращается, когда расследование приостанавливается.

Таблица 50. Сроки проведения уголовного расследования в странах СПД

| Страна | Максимально возможная продолжительность расследования |
|-------------|---|
| Армения | не ограничена |
| Азербайджан | 18 месяцев |
| Грузия | 9 месяцев после предъявления обвинений подсудимому |
| Казахстан | срок исковой давности с возможным продлением |
| Кыргызстан | 2 месяцев после предъявления обвинений подсудимому + возможное продление на 1 год |
| Таджикистан | 1 год с возможностью продления |
| Украина | 18 месяцев до уведомления о подозрении конкретному лицу + 12 месяцев после этого |
| Узбекистан | 7 месяцев |

Источник: Отчеты четвертого раунда мониторинга СПД, Уголовно-процессуальные кодексы соответствующих стран.

В комментариях отчета по мониторингу СПД в отношении подхода, принятого в Грузии, указано, что вызывают озабоченность любые фиксированные сроки для процессуальных действий, которые не учитывают конкретные обстоятельства дела. Это может рассматриваться как гарантия прав обвиняемого, но также может служить препятствием для эффективного судебного производства. Также представляется, что существует противоречие в содержании соответствующих положений - с момента предъявления обвинения гражданин получает новый процессуальный статус с иным объемом прав. Ограничение преследования после предъявления обвинения приводит к тому, что прокуроры продлевают стадию расследования, возможно, искусственным образом. Такое положение дел не представляется удовлетворительным. В то же время власти Грузии заверили, что с учетом значительных сроков расследования и судебного преследования коррупционных правонарушений, правил их прерывания, а также соответствующей практики, существующие сроки не являются препятствием для эффективного расследования или судебного преследования коррупционных правонарушений.⁷⁵³

Недавно **Украина** в ответ на жалобы от бизнеса о злоупотреблении полномочиями правоохранительными органами ужесточила сроки проведения уголовных расследований. Первоначально неограниченные сроки расследования до момента уведомления лица о подозрении, теперь составляют от 6 до 18 месяцев в зависимости от тяжести преступления.

В 2011 году внесены поправки в УПК **Эстонии**, предусматривающие прекращение дела в тех случаях, когда в ходе досудебного производства становится очевидным, что уголовное дело не может быть рассмотрено в течение “разумного срока” (Статья 205-2 УПК), который необязательно совпадает с соответствующим установленным законом периодом. Оно применяется только в том случае, если дело находилось в бездействии длительный период, за рамками любого процессуального действия (например, ожидание ВПП). В руководящих принципах для прокуратуры по этому вопросу говорится, что уголовные дела, срок бездействия которых достигает 2 лет, должны рассматриваться старшим прокурором, дела, срок бездействия которых достигает трех лет, должны рассматриваться главным прокурором, а дела, срок бездействия которых достигает четырех лет, должны проверяться надзорным департаментом и потенциально прекращаться с учетом таких факторов, как: причины бездействия или задержки, действия, предпринятые властями, тяжесть преступления, сложность дела и юридические права, поставленные под угрозу. Ведущие эксперты в рамках этапа 2 оценки Эстонии Рабочей группой ОЭСР по борьбе со взяточничеством (РГВ) предположили, что это может привести к преждевременному прекращению дел о подкупе иностранных должностных лиц, если им не будет предоставлен надлежащий приоритет. Поэтому РГВ было рекомендовано принять последующие меры по этому вопросу, с тем чтобы критерии “разумного срока” не оказывали ненадлежащего воздействия на эффективное судебное производство по делам о подкупе иностранных должностных лиц.⁷⁵⁴

В связи с подходом, применяемым в **Литве**, в отчете по этапу 2 РГВ ОЭСР подчеркивается, что основные трех-, шести- и девятимесячные сроки предварительного расследования (которые могут быть продлены на неопределенный срок) являются слишком короткими для расследований сложного характера, связанных с делами о подкупе иностранных должностных лиц. Возможность для обвиняемых ходатайствовать о прекращении досудебного расследования в течение шести месяцев с момента их первого допроса может означать, что в делах о подкупе иностранных должностных лиц с отягчающими обстоятельствами, обвиняемый может ходатайствовать о прекращении расследования до истечения основного девятимесячного срока. Кроме того, Ст. 215 УПК не устанавливает конкретных оснований для прекращения досудебного расследования, кроме “чрезмерной продолжительности”.⁷⁵⁵

Помимо ограничений по сроку, во многих странах ЕС существуют и другие препятствия для эффективного расследования случаев коррупции. Среди таких препятствий обычно упоминаются короткий срок давности и слишком обширный перечень иммунитетов, предоставляемых государственным должностным лицам.

В ходе мониторинга **Монголии** было установлено, что некоторые следственные действия, такие как обыски и тайные следственные действия, должны санкционироваться другими прокурорами, помимо тех, которые обычно занимаются делами Независимого агентства по борьбе с коррупцией (НАБК). Группа по мониторингу считает целесообразным с точки зрения последовательности юридической практики и автономии прокуроров по борьбе с коррупцией наделить прокуроров, осуществляющих надзор за НАБК, полномочиями санкционировать все его следственные действия, для которых требуется разрешение прокурора, в том числе обыски и тайные следственные действия. Еще одной проблемой, которая остается актуальной с точки зрения обеспечения эффективного применения уголовной ответственности за коррупцию в стране, является порог доказанности, который, как представляется, не позволяет вывести умысел из косвенных доказательств.⁷⁵⁶

Следственные органы **Украины** оказались не в состоянии использовать один из потенциально эффективных специальных методов расследования, введенных в Уголовно-процессуальном кодексе, - мониторинг банковских счетов, позволяющий скрытно наблюдать за финансовыми операциями по конкретным банковским счетам. Причина, по-видимому, в том, что этот инструмент наряду с другими специальными методами расследования представляет собой государственную тайну, что препятствует раскрытию его деталей сотрудникам банков. В связи с отсутствием соответствующих законодательных поправок эта следственная мера осталась неиспользованной. Во внешнем отчете об оценке НАБУ отмечается, что мониторинг банковских счетов в режиме реального времени без оповещения заинтересованного лица является эффективной мерой для отслеживания денежных потоков и облегчает проведение расследований. Вызывает сожаление тот факт, что этот новый документ не был применен на практике.⁷⁵⁷

Еще одним инструментом содействия эффективному расследованию коррупции является развитие потенциала сотрудников правоохранительных органов путем систематического обучения, разработки методических рекомендаций и руководств, организации профессионального обмена мнениями и т.д.

Хотя большинство стран АКС уделяют этому вопросу должное внимание, иногда отсутствие квалифицированных кадров в составе сотрудников правоохранительных органов и прокуроров может служить серьезным препятствием для эффективного расследования коррупционных преступлений.

Например, в **Черногории** Верховный государственный прокурор указал в качестве препятствий для проведения эффективных расследований неспособность прокуратуры адекватно понимать и интерпретировать выводы аудиторских заключений и неспособность аудиторов выдвигать

достаточно обоснованные обвинения по уголовным делам. Для решения этой проблемы был подписан Протокол о сотрудничестве между Государственным институтом аудита и Верховной государственной прокуратурой.⁷⁵⁸

Дробление антикоррупционных расследований в **Армении** было отмечено МВФ как проблема, которая приводит к размыванию результата и отсутствию координации - каждая из служб расследует разные преступления, так что аналитические возможности распределены слабо, и каждая операция обрабатывается по-своему, а не как часть более широкой, видимой схемы. Крайне важно, что аналитический потенциал для понимания сложных финансовых операций ограничен, и, следовательно, основное внимание, как правило, уделяется менее масштабным и простым коррупционным транзакциям, а не более сложным и крупным сетевым операциям.⁷⁵⁹

Использование совместных следственных групп, других форм межведомственного сотрудничества

Международные стандарты

КООНПК (Статья 38) устанавливает общие стандарты сотрудничества между национальными органами, уделяя особое внимание обмену информацией, а именно сообщению о взяточничестве в государственном или частном секторах и отмывании денег, а также предоставлению правоохранительным органам по их запросу всей необходимой информации. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (Статья 21) содержит аналогичные положения.

В отсутствие более конкретных международных стандартов, касающихся национального межведомственного сотрудничества, ряд примеров надлежащей практики доказал, что такое сотрудничество, при его надлежащей организации, может быть весьма полезным инструментом эффективной борьбы с коррупцией.

В исследовании ОЭСР по специализированным институтам по борьбе с коррупцией подчеркивается, что особое внимание следует уделять сотрудничеству и обмену информацией между антикоррупционными органами, надзорными правоохранительными органами, включая налоговые и таможенные службы, регулярные полицейские силы, службы безопасности, подразделения финансовой разведки и т.д. Усилия по достижению надлежащего уровня координации, сотрудничества и обмена информацией между государственными институтами в области борьбы с коррупцией должны учитывать уровень существующего "дробления" функций и задач по борьбе с коррупцией, распределенных между различными ведомствами.⁷⁶⁰

Совместные следственные группы

Очень часто сложные коррупционные схемы связаны с рядом различных уголовных преступлений, которые подпадают под юрисдикцию различных следственных органов. Успешные расследования в таких случаях обычно требуют объединения усилий правоохранительных органов.

В совместном докладе ОЭСР и РГВ о совершенствовании сотрудничества между налоговыми и антикоррупционными органами в борьбе с налоговой преступностью и коррупцией было установлено, что страны, имеющие опыт использования совместных операций или опергрупп, сообщают о значительных преимуществах в отношении как налоговых преступлений, так и расследований коррупции. Анализируя практику и опыт всех стран, участвующих в упомянутом докладе, основные преимущества совместных операций и опергрупп были сгруппированы следующим образом:

- повышение потенциала правоприменительной деятельности

- более широкий набор следственных полномочий, инструментов и правонарушений
- совместное использование ресурсов
- устранение конфликта правоприменительных мер
- осуществление одновременных действий
- расширение обмена информацией, и
- расширение сдерживания.⁷⁶¹

Некоторые страны АКС стали чаще использовать внутренние совместные следственные группы по делам о коррупции. Однако эта форма расширенного межведомственного сотрудничества еще не получила дальнейшего развития и более активного применения.

Например, Специальная следственная служба **Армении** в 2015-2017 годах участвовала в работе 37 совместных следственных групп.⁷⁶² В 2017 году НАБК **Монголии**, органы разведки и полиции создали 16 совместных следственных групп по делам о коррупции.⁷⁶³ В **Словении** также существует практика создания специализированных и совместных следственных групп.⁷⁶⁴

Аналогичным образом, правоохранительные органы **Грузии** при необходимости используют совместные следственные группы, в общей сложности 42 совместные следственные группы были созданы в течение 2014 года. Эти группы были созданы на основе Меморандума о взаимопонимании между прокуратурой, Министерством внутренних дел, Министерством юстиции, Министерством финансов, ГФР и Службой государственной безопасности.⁷⁶⁵

В то же время группы по мониторингу в рамках четвертого раунда мониторинга не получили информации о том, была ли успешной отмеченная практика.

Межведомственное взаимодействие

Помимо совместных следственных групп, имеются примеры использования других форм межведомственного взаимодействия правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией. К таким формам относятся различные опергруппы, профессиональные площадки, отдельные каналы обмена информацией.

В **Албании** многопрофильная специальная опергруппа, созданная в рамках плана действий "Сила закона", действовала в течение всего 2018 года. Сотрудничество между Государственной полицией и Генеральной прокуратурой в области борьбы с организованной преступностью в рамках опергруппы оказалось эффективным.⁷⁶⁶ В то же время в Стратегии противодействия коррупции на 2015-2020 годы признается, что, несмотря на ряд инициатив, предпринятых в последние годы, сотрудничество между правоохранительными органами в целях активного расследования случаев коррупции не принесло существенных результатов.⁷⁶⁷

Эстония предприняла шаги по превентивному сбору информации, поощряя ведомства Эстонии к обмену информацией между собой и с иностранными правоохранительными органами. Вместе с тем она могла бы более эффективно взаимодействовать с заинтересованными сторонами из финансового сектора, бухгалтерами и аудиторами и частным сектором. Эстония также взаимодействует с дипломатами и другими должностными лицами, связанными с эстонскими компаниями, работающими за рубежом, в целях повышения осведомленности о подкупе иностранных должностных лиц.⁷⁶⁸

Имеется примеры расширения межведомственного сотрудничества в конкретных антикоррупционных сферах. **Литва** предприняла шаги по расширению межведомственного сотрудничества в целях выявления случаев подкупа иностранных должностных лиц. В 2017 году ССР, Генеральная прокуратура, Служба по расследованию финансовых преступлений, Государственная налоговая инспекция, Таможенный департамент, Департамент полиции и

Управление государственных закупок подписали соглашение о сотрудничестве по выявлению случаев подкупа иностранных государственных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих операций (соглашение о сотрудничестве в области подкупа иностранных должностных лиц). В соответствии с этим соглашением вышеупомянутые ведомства Литвы договариваются о сотрудничестве и обмене информацией в целях выявления и расследования случаев подкупа иностранных государственных должностных лиц и оказании взаимной помощи друг другу для обеспечения эффективного выявления и расследования ССР случаев подкупа иностранных должностных лиц.⁷⁶⁹

Болгария разработала механизмы тесного сотрудничества Прокуратуры со всеми различными соответствующими ведомствами, включая Управление по борьбе с организованной преступностью Министерства внутренних дел, новую комиссию по борьбе с коррупцией, государственные инспекции, налоговые и таможенные органы и Государственное агентство национальной безопасности.

Некоторые страны начали использовать ИТ-средства для усовершенствования сотрудничества между своими правоохранными органами. Например, межведомственное соглашение о предупреждении преступности в **Черногории**, правоохранные органы получили защищенный канал связи с ключевыми государственными организациями, обеспечивающий взаимный доступ к базам данных.⁷⁷⁰

Аналогичным образом, прокурорские службы в **Сербии** продолжают разрабатывать ИТ-решения с целью более эффективного проведения расследований. Была установлена операционная связь между инструментом сбора данных следствия и программным обеспечением системы управления делами прокуратуры, позволяющая осуществлять автоматическую передачу данных. Кроме того, произошли дальнейшие изменения в создании центральной системы данных уголовной разведки. Однако, завершение разработки этих инструментов и их эффективное использование в уголовных расследованиях еще впереди. Степень безопасности платформ должна быть такой, чтобы обеспечивать связь между организациями, а также эффективный доступ к данным, требуемым для проведения расследований.⁷⁷¹

В целях расширения сотрудничества с правоохранными органами и для того, чтобы информация, находящаяся в распоряжении ГФР, запрашивалась чаще, в **Латвии** было принято решение применять FIU.net инструмент Match для обмена информацией с правоохранными органами. По сути, инструмент Match позволяет правоохранным органам проверить наличие в ГФР какой-либо информации по конкретному вопросу (хотя и без доступа к текущей информации, открытой для ГФР); таким образом, если правоохранным органом установлено, что ГФР действительно обладает информацией по данному вопросу, то правоохранный орган должен сделать запрос в соответствии с законом в официальном порядке. Однако в случае, если правоохранным органом установлено, что ГФР не располагает никакой информацией по данному вопросу, то правоохранный орган не делает официальный запрос в ГФР, тем самым экономя ресурсы свои собственные, прокуратуры и ГФР.⁷⁷²

Был также приведен пример озабоченности, выраженной в Румынии в связи с возможным злоупотреблением и незаконным сбором доказательств в рамках сотрудничества по уголовным делам между Службой разведки Румынии ("СРР") и различными судебными учреждениями, включая Национальное антикоррупционное управление и Генеральную прокуратуру, в отношении использования мер технического надзора.⁷⁷³ В 2019 году Конституционный суд рассмотрел два протокола о сотрудничестве, подписанных между Государственным министерством и СРР в 2009-2016 годах. Суд постановил, что Протокол 2016 года является правовым, в то время как Протокол 2009 года выходит за рамки конституционной роли Государственного министерства, и что в отношении всех будущих и нерассмотренных дел суды вместе с прокуратурой должны проверять,

были ли доказательства, собранные в рамках этого протокола, обработаны с полным соблюдением закона, и принимать решения о соответствующих правовых мерах.⁷⁷⁴

Хотя внутреннее межведомственное сотрудничество продолжает улучшаться, эту работу следует развивать и дальше, устанавливая прочные рабочие отношения между различными организациями на основе взаимопонимания и доверия.

Международное сотрудничество

В рамках четвертого раунда мониторинга СПД основное внимание уделялось практическим аспектам международного сотрудничества в делах о коррупции в качестве контроля реализации рекомендаций предыдущего раунда мониторинга, с целью обследования степени выполнения и выявления основных существующих проблем в странах мониторинга. Соответственно, в настоящем разделе содержатся новые тенденции, достижения и задачи в той мере, в какой они охватываются мониторингом. Анализ законодательной базы стран СПД в определенной степени представлен в предыдущих кратких отчетах по второму и третьему раундам мониторинга. Кроме того, в 2017 году Секретариат ОЭСР/АКС подготовил региональное тематическое исследование по международному сотрудничеству в делах о коррупции с выводами о достижениях, существующих проблемах и региональными рекомендациями.⁷⁷⁵

Выводы Исследования АКС по международному сотрудничеству в делах о коррупции:

- Все страны АКС являются участниками многосторонних договоров, которые могут служить правовой основой для международного сотрудничества.
- Страны имеют весьма различные законодательные подходы к международной помощи. Некоторые страны почти полностью руководствуются положениями международных соглашений в качестве правовой основы для обеспечения сотрудничества, а другие имеют обстоятельные кодексы, посвященные этой теме.
- Процедуры оказания международной помощи сильно различаются между членами АКС. Некоторые из них просты, включая единый центральный орган и упорядоченный процесс. В других могут быть задействованы несколько ведомств в зависимости от вида запрашиваемой помощи, стадии разбирательства или юридического органа, на базе которого осуществляется помощь.
- Когда ВПП предоставляется на принципе взаимности, а не на основе договора, многие страны требуют, чтобы запрос был передан по дипломатическим каналам, а не напрямую центральному органу.
- Центральные органы по ВПП во многих странах не располагают достаточными ресурсами.
- Большинство стран АКС не имеют формального порядка определения приоритетности запросов на ВПП. Скорее, определение приоритетов обычно осуществляется на индивидуальной основе, в зависимости от того, как запрос оформлен запрашивающим государством, или запросы осуществляются в том порядке, в котором они получены, без учета их сложности.
- Запрашивающие государства осуществляют определенный контроль над тем, как их запросы на ВПП принимаются и обрабатываются.
- В большинстве стран законы или нормативные акты предписывают форму и содержание запросов, получаемых центральным органом, несоблюдение этих требований может привести к отклонению или задержке запроса.
- В большинстве национальных законов и международных документов не установлены конкретные сроки исполнения запросов на ВПП. На практике страны АКС, участвовавшие

в исследовании, сообщали о среднем времени ответа в диапазоне от 10 дней до четырех месяцев (при исполнении входящих запросов).

- Большинство стран АКС, участвовавших в исследовании, имеют определенную систему управления делами как для входящих, так и для исходящих запросов. Однако, как правило, эти системы позволяют только отслеживать и контролировать запросы.
- Применение принципа «двойной преступности» варьируется в зависимости от страны АКС.⁷⁷⁶ Только несколько стран указали, что дела о коррупции могут повлечь «двойное наказание», и то лишь в некоторых случаях.
- Все страны, участвовавшие в исследовании, указали, что в делах о коррупции они будут применять двойную ответственность, а в ряде стран обязательно требуется основание (Грузия, Кыргызстан, Литва, Молдова и Румыния).
- Многие страны отклоняют запрос на оказание помощи, в результате которой гражданин может понести особо суровое наказание или другие виды «преследования или дискриминации по признаку расы, религии, пола, гражданства, языка, политических убеждений, личного или социального положения или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство наказания или обращения или действия, которые представляют собой нарушение основных прав человека.»
- Все 16 государств, принявших участие в исследовании, откажут в помощи другой стране в связи с делом о коррупции, если предоставление такой помощи нанесет ущерб «существенным интересам» или «общественному порядку». Большинство государств откажут в сотрудничестве в связи с политическими преступлениями.
- Большинство стран АКС, участвовавших в исследовании, разрешат отложить или отклонить ответ на запрос ВПП, если исполнение запроса станет препятствием для продолжающегося расследования.
- Большинство стран АКС, участвовавших в исследовании, не требуют при «обычном» запросе на ВПП сопровождающих доказательств, хотя есть необходимость описать обстоятельства для обоснования запроса.
- Несколько стран указали, что они используют технологии телеконференций и/или видеоконференций для обеспечения эффективной связи с партнерами в зарубежных странах.
- Группа стран АКС⁷⁷⁷ использовала ССГ в отношении уголовных дел (хотя и не обязательно дел о коррупции), и в ряде этих стран они использовались неоднократно, в то время как другая группа стран⁷⁷⁸ не использовала этот инструмент на момент проведения исследования.
- Большинство стран АКС, участвовавших в исследовании, указали, что в случае коррупции они будут регулярно проводить обсуждения с запрашивающим органом до направления запроса на ВПП и будут консультироваться с запрашивающей стороной неофициально, прежде чем отклонить запрос на взаимодействие.
- Практически все страны-участники принимают участие в двусторонних встречах с зарубежными коллегами для обсуждения коррупционных дел.
- Большинство стран АКС, участвовавших в исследовании, просят, чтобы представитель их страны присутствовал при исполнении запроса ВПП, связанного с делом о коррупции.

Что касается многосторонних договоров, которые могут служить основой для международного сотрудничества в регионе, то стра

ны АКС являются участниками международных и региональных соглашений, положения которых касаются различных форм международного сотрудничества (см. таблицу ниже). В последние годы

был достигнут дальнейший прогресс в процессе присоединения к многосторонним документам, регулирующим международное сотрудничество, в частности:

- Третий дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче вступил в силу для **Украины, Румынии, Литвы и Молдовы**.
- Четвертый дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче вступил в силу для **Украины и Российской Федерации**.
- Для **Азербайджана и Российской Федерации** вступила в силу Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма.

Многие страны региона продемонстрировали определенный уровень инициативы в международном сотрудничестве по делам о коррупции. Более широкое применение получили современные (совместные следственные группы, оперативные следственные мероприятия, теле- и видеоконференции) и неформальные непосредственные формы сотрудничества. Это также относится к имеющимся механизмам взаимодействия под эгидой региональных и международных организаций.

Например, основным источником информации по международным каналам в **Албании** является информация о доходах, предоставляемая Интерполом, Европолом, Центром по соблюдению законов в юго-восточной Европе (SELEC), координаторами по связям с полицией, Камденской межведомственной сетью по возврату активов (КАРИН), Эгмонтской группой (через ГФР), партнерскими структурами стран региона на основе двусторонних и многосторонних соглашений, немеждународными партнерами, такими как Британская таможенная служба, Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ЕС (ФРОНТЕКС) и др. Согласно информации, предоставленной властями Албании в ходе недавней оценки МАНИВЭЛ, случаи передачи дел по уголовным преступлениям и финансовым расследованиям с указанием каналов международного обмена полицейской информацией были многочисленными, в основном, совместные расследования проводились с Германией, Нидерландами, Грецией, Францией, Англией, Италией, Бельгией и т.д., совместные операции также координировались Европолом.⁷⁷⁹

Значительное число меморандумов о взаимопонимании было подписано между Генеральной прокуратурой **Латвии** и иностранными партнерами в целях укрепления отношений, не связанных с ВПП, и развития свободного международного сотрудничества. Регулярно используются сети Евроюста, Интерпола и Европола, Латвия имеет своих координаторов в этих сетях (например, 3 координатора в Европоле от Государственной регистрационной службы, Полиции безопасности МВД Латвии и Государственной полиции Латвии), а также в третьих странах. Латвия является постоянным членом Евроюста, и как отметили представители власти, они неоднократно участвовали в совещаниях Евроюста по вопросам координации и сотрудничества, результатом чего стали успешные международные операции по борьбе с преступностью.⁷⁸⁰

Правоохранительные органы **Литвы** признаны активными в сфере неформального сотрудничества посредством прямых коммуникаций через Европол, Интерпол, приложение для безопасного обмена информацией в сети (SIENA) и Камденскую межведомственную сеть по возврату активов (КАРИН). Все более распространенным становится создание совместных следственных групп между правоохранительными органами Литвы и их зарубежными коллегами по крупномасштабным делам. Правовые инструменты ЕС, применимые к Литве (включая европейский ордер на расследование и европейский ордер на арест), обеспечивают основу для упрощенного и ускоренного сотрудничества с государствами-членами ЕС. Запросы на ВПП направляются и принимаются по доступным защищенным ИКТ-каналам, например, через Евроюст, Европейскую судебную сеть (EJN) и платформу Службы по восстановлению активов (ARO).⁷⁸¹

Таблица 51. Международное сотрудничество в странах АКС: действующие соглашения

| | Европейская Конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам | Дополнительный протокол | Второй дополнительный протокол | Европейская Конвенция об экстрадиции | Второй дополнительный протокол | Третий дополнительный протокол | Четвертый дополнительный протокол | Европейская Конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам | Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности | Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и | Минская Конвенция о правовой помощи и правовым отношениям по гражданским, семейным и | 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 |
|--|---|-------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|--|---|---|--|----------|--|--------------------------------|--|---|-------------------------|
| Страны Стамбульского плана действий | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Армения | | | | | | | * | | | | | | | | | | |
| Азербайджан | | | | | | | | * | | 2017 | | | | | | | |
| Грузия | | | | | | * | | | | | | | | | | | |
| Казахстан | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Кыргызстан | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Монголия | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Таджикистан | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Украина | | | | | | 2019 | 2019 | | | | | | | | | | |
| Узбекистан | | | | | | | | | | | | | * | | | | |
| Другие страны АКС | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Албания | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Беларусь | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Босния и Герцеговина | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Болгария | | | | | | * | | | | | | | | | | | |
| Хорватия | | | | | | * | * | | | | | | | | | | |
| Эстония | | | | | | | | | | * | | | | | | | |
| С.Македония | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Латвия | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| | Европейская Конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам | Дополнительный протокол | Второй дополнительный протокол | Европейская Конвенция об экстрадиции | Второй дополнительный протокол | Третий дополнительный протокол | Четвертый дополнительный протокол | Европейская Конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам | Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности | Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и | Минская Конвенция о правовой помощи и правовым отношениям по гражданским, семейным и | 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 |
|--------------|---|-------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|--|---|---|--|----------|--|--------------------------------|--|---|-------------------------|
| Литва | | | | | | 2017 | | | | * | | | | | | | |
| Молдова | | | | | | 2018 | | | | | | | * | | | | |
| Черногория | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Румыния | | | | | | 2018 | * | | | | | | | | | | |
| Россия | | | * | | | | 2017 | | | 2018 | | | * | | | | * |
| Сербия | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Словения | | | | | | | | * | | | | | | | | | |
| Туркменистан | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Примечание: действующие договоры закрашены, затемнением отмечено вступление в силу в ходе четвертого раунда мониторинга, * означает, что договор был только подписан.
 Источник: исследование секретариата ОЭСР/АКС.

В 2018 году **Черногория** добилась значительного прогресса в международном полицейском сотрудничестве. Это стало ключевым шагом в борьбе с черногорскими организованными преступными группами, поскольку большинство их членов живут, действуют и отмывают деньги за пределами Черногории. Черногория также сотрудничает с Интерполом и Европолом, в том числе посредством участия в программах аналитической работы.⁷⁸²

Полиция **Словении** регулярно обменивается информацией на оперативном и стратегическом уровне со своими партнерами из ЕС и других стран-не членов ЕС либо по каналам Интерпола/Европола, либо в рамках неофициальных встреч, таких, как Оперативная сеть по борьбе с отмыванием денег (АМОН).⁷⁸³

Однако, в некоторых странах СПД такие формы сотрудничества недостаточно используются ввиду отсутствия надлежащей инициативности. Четвертый раунд мониторинга показал, что эта проблема существует в **Армении, Азербайджане, Кыргызстане, Монголии и Таджикистане**.

Некоторые страны также столкнулись с определенными практическими трудностями, связанными с запросами ВПП. Например, в **Азербайджане** в ходе мониторинга были отмечены признаки отсутствия опыта работы с запросами ВПП.⁷⁸⁴ А также оказалось, что прокуроры **Монголии** не проводили консультаций с органами-исполнителями на этапе подготовки запроса, с тем чтобы свести к минимуму риск отклонения.⁷⁸⁵

Генеральная прокуратура **Украины** подписала с Базельским институтом управления меморандум о взаимопонимании, в соответствии с которым эксперты Института выделили значительные ресурсы на работу со следователями для подготовки эффективных запросов и заодно развития квалифицированных кадров по ходу работы.⁷⁸⁶

В то же время в других странах юридические пробелы служат препятствием для эффективного международного сотрудничества.

Например, Кыргызстан не имеет возможности оказывать или получать помощь посредством видеоконференцсвязи, поскольку законодательство Кыргызской Республики не содержит соответствующих правил. В то же время Кыргызстан может использовать онлайн-видеоконференции для обсуждения практических вопросов сотрудничества с полномочными иностранными органами. В отчете по четвертому раунду мониторинга СПД отмечалось, что положения нового УПК о международном сотрудничестве по уголовным делам о коррупции оказались недостаточными для обеспечения эффективного выполнения запросов полномочных иностранных органов. В частности, возникла необходимость в более подробном описании процедуры проведения интервью по запросу полномочного иностранного органа, в том числе посредством видео- или телеконференции; процедур обыска, ареста и конфискации имущества; процедур создания совместной следственной группы и ее действия и многого другого.⁷⁸⁷

Существующих положений Уголовно-процессуального кодекса **Узбекистана** также недостаточно для оказания эффективной взаимной правовой помощи по делам о коррупции. Как отмечается в отчете по мониторингу СПД, необходимо, в частности, более подробно определить порядок проведения допроса по запросу полномочного органа иностранного государства, в том числе посредством видео-или телефонной конференции; порядок проведения обыска, ареста и конфискации имущества; порядок создания и действия совместных следственных групп и т.д.⁷⁸⁸

Хотя, как сообщается, **Албания** обеспечивает ВПП на надлежащем уровне взаимодействия, общий правовой механизм исполнения иностранных запросов о ВПП весьма сложен (с участием слишком большого числа органов власти с их соответствующими сроками) и может привести к задержкам.⁷⁸⁹

Эстония внесла поправки в свое законодательство, с тем чтобы ограничить основания для отказа в предоставлении взаимной правовой помощи, когда это требуется в рамках международного соглашения, включая Конвенцию ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц.

Согласно поправкам, международное сотрудничество не может быть отклонено на основаниях соображений национального экономического интереса, потенциального воздействия на отношения с другим государством или отличительных признаков задействованных физических или юридических лиц.⁷⁹⁰

Возвращение активов

Международные стандарты

В КООНПК (статья 51) возвращение активов признается одним из ее основополагающих принципов, и от государств-участников требуется обеспечивать в этой связи самое широкое взаимное сотрудничество и помощь. Конвенция также содержит целую главу, посвященную возвращению активов, в которой определён ряд положений в отношении предотвращения и выявления перемещения доходов от преступлений, меры по возвращению имущества в рамках международного сотрудничества, международного сотрудничества в целях конфискации, а также возврата активов и распоряжения ими.

В части мер по профилактике и выявлению Конвенция требует от финансовых учреждений применения должной осмотрительности в отношении клиентов, включая проверку личности клиентов, идентификацию личности собственников — бенефициаров средств, депонированных на счетах с большим объемом средств, и осуществление более жестких мер контроля в отношении счетов политически значимых лиц (ПЗЛ). Кроме того, КООНПК включает в себя положения, касающиеся рекомендаций для национальных финансовых учреждений, включая надлежащие меры по открытию и ведению счетов, а также меры в отношении ведения системы учета, раскрытия финансовой информации публичных должностных лиц и предотвращения установления корреспондентских отношений с банками-ширмами.

Статья 53 КООНПК требует от государств-участников обеспечивать в своей юрисдикции принятие соответствующих мер, разрешающих другому государству-участнику законно предъявлять требования в отношении незаконно присвоенных активов, возбуждать гражданские иски и использовать другие меры для непосредственного возвращения незаконно полученных и переадресованных активов. Предыдущее право собственности, возмещение ущерба и компенсация являются различными правовыми основаниями для того, чтобы потерпевшее государство-участник или законный владелец предъявляли иски в судах государства-участника, в которое рассматриваемый актив был переадресован, и потерпевшим государствам-участникам следует предоставить надлежащую правовую возможность выступать в качестве истца по гражданскому иску в отношении имущества в качестве стороны, взыскивающей ущерб, причиненный уголовными преступлениями, или в качестве третьей стороны, заявляющей права собственности в рамках любой гражданской или уголовной процедуры конфискации.⁷⁹¹

Среди механизмов возвращения имущества на основе международного сотрудничества в области конфискации в Конвенции упоминается возможность приведения в исполнение постановлений иностранных государств о конфискации, конфискации доходов от иностранной коррупции, полученных в результате отмывания денег или связанных с этим преступлений, конфискации без вынесения обвинительного приговора и принятия предварительных мер для последующей конфискации активов.

Конвенция также содержит обязательства в поддержку международного сотрудничества «в максимально возможной степени» в соответствии с внутренним законодательством государств-участников, через признание и приведение в исполнение постановления иностранного государства о конфискации, либо путем направления ходатайства о вынесении внутреннего постановления в компетентные органы на основе информации, представленной другим государством-участником. В любом случае, после вынесения или ратификации постановления государство-участник,

получившее запрос, должно принять меры для «выявления, отслеживания и замораживания или ареста» доходов от преступлений, имущества, оборудования или других средств для целей конфискации. Другие положения охватывают требования, касающиеся содержания различных запросов, условий, при которых запросы могут быть отклонены или отменены временные меры, а также прав добросовестных третьих сторон.⁷⁹²

КООНПК также поощряет спонтанный обмен информацией о доходах от коррупционных преступлений между юрисдикциями и устанавливает общее правило о возвращении конфискованных доходов от коррупции в государство-участник, оформившее запрос, и их возвращении предыдущему законному владельцу.

Конвенция ООН против коррупции в целом требует возвращения конфискованных доходов государству-участнику, оформившему запрос, в соответствии с основополагающим принципом статьи 51. В пункте 3 статьи 57 более подробно оговаривается требования в отношении возвращения и распоряжения конфискованными активами, связанными с коррупцией, предусматривается компенсация ущерба государствам-участникам, оформившим запросы, или другим жертвам коррупционных преступлений, и признаются требования прежних законных владельцев.⁷⁹³

Таблица 52. Основные принципы эффективного возвращения активов

| Принцип (вид) | Принцип | Принцип |
|-----------------------------|---------|---|
| Разработка стратегии | 1 | Сделать возвращение активов приоритетным направлением; согласовать ресурсы для поддержки данной стратегии |
| Законодательная база | 2 | Усилить профилактические меры против роста доходов от коррупции |
| | 3 | Разработать инструменты для быстрого обнаружения и замораживания активов |
| | 4 | Создать широкий круг механизмов по возвращению активов, включая признание процедур, не связанных с вынесением приговора, и частноправовых исков |
| Институциональная структура | 5 | Принять законы, поощряющие и облегчающие международное сотрудничество |
| | 6 | Создать Специализированную Группу по возвращению активов/Подразделение клептократии |
| | 7 | Активно участвовать в международных сетях сотрудничества |
| | 8 | Оказывать техническую помощь развивающимся странам |
| | 9 | Осуществлять сбор данных по делам; обмениваться информацией о воздействии и результатах |

Источник: Антикоррупционная рабочая группа G20 (2011), www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/EN/G20/Benchmarking%20Survey%20on%20the%202011%20Nine%20Key%20Principles%20of%20Asset%20Recovery.pdf?__blob=publicationFile&v=1

С практической точки зрения процесс возвращения активов включает в себя следующие компоненты: сбор разведывательных данных и доказательств и отслеживание активов (внутри страны и в иностранных юрисдикциях), обеспечение сохранности активов (внутри страны и в иностранных юрисдикциях), судебный процесс (для получения обвинительного приговора (если это возможно), конфискацию, штрафы, возмещение ущерба и/или компенсацию), исполнение приказов (внутри страны и в иностранных юрисдикциях), возврат активов.⁷⁹⁴

Поэтому во многих международно-правовых документах уделяется внимание следственным полномочиям и методам, которые должны применяться для обеспечения успешного возвращения активов.

Например, Конвенция Совета Европы об отмыывании, поиске, аресте и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма требует от ее участников принятия таких законодательных и других мер, которые могут потребоваться для того, чтобы было возможно:

- определять, является ли физическое или юридическое лицо держателем или бенефициарным владельцем одного или нескольких счетов любого рода в любом банке, расположенном на их территории, и, если да, то получить все реквизиты идентифицированных счетов;
- получать сведения о конкретных банковских счетах и банковских операциях, которые были осуществлены в течение определенного периода через один или несколько указанных счетов, включая сведения о любом счете отправителя или получателя;
- контролировать в течение определенного периода банковские операции, которые осуществляются через один или несколько идентифицированных счетов;
- обеспечить, чтобы банки не сообщали соответствующему клиенту банка или другим третьим лицам о том, что информация была запрошена или получена в соответствии с указанными выше видами деятельности, или о том, что проводится расследование.

Стороны должны рассмотреть возможность распространения этого положения на счета, находящиеся в небанковских финансовых учреждениях. Кроме того, Стороны должны продумать вопрос о принятии таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы позволить им использовать специальные методы расследования, облегчающие идентификацию и отслеживание доходов и сбор связанных с ними доказательств, такие, как наблюдение, перехват телекоммуникационных сообщений, доступ к компьютерным системам и выдача распоряжений о представлении конкретных документов.⁷⁹⁵

Конвенция также включает в себя нормы, касающиеся взаимного исполнения постановлений о конфискации.

В рекомендациях ФАТФ указывается, что конфискация и временные меры должны включать полномочия: а) выявлять, отслеживать и оценивать имущество, подлежащее конфискации; б) осуществлять временные меры, такие как замораживание и арест, для предотвращения любых сделок, передачи или распоряжения таким имуществом; с) принимать меры по предотвращению либо отмене действий, наносящих ущерб способности страны замораживать, арестовывать или возвращать имущество, подлежащее конфискации; и d) принимать любые надлежащие следственные меры. Страны должны также иметь эффективные механизмы управления преступными доходами, средствами или имуществом соответствующей стоимости и механизмы координации процедур ареста и конфискации, которые должны включать совместное использование конфискованных активов.⁷⁹⁶

Как было кратко отмечено выше, еще одним важным аспектом процесса возвращения активов является управление арестованными активами с целью сохранения их стоимости. Директива ЕС о замораживании и конфискации средств и доходов от преступлений требует от государств-членов ЕС обеспечить надлежащее управление замороженным имуществом с целью возможной последующей конфискации, включая возможность продажи или передачи имущества, где это необходимо⁷⁹⁷.

Наконец, одним из последних изменений в международных нормативных актах, касающихся возвращения активов, стало принятие Регламента ЕС о взаимном признании постановлений о замораживании и конфискации, устанавливающего правила исполнения соответствующих постановлений в рамках ЕС. В соответствии с этим положением, приказы о замораживании или конфискации исполняются без проверки наличия двойного преступления.

Еще одним важным новшеством Регламента является положение о совместном использовании конфискованных активов, согласно которому, если постановление о конфискации не сопровождается решением о возврате имущества потерпевшему или о выплате компенсации потерпевшему, или если иное не согласовано соответствующими государствами-членами, исполняющее государство распоряжается денежными средствами, полученными в результате исполнения постановления о конфискации, следующим образом:

- a) если сумма, полученная в результате исполнения распоряжения о конфискации, равна или меньше 10 000 евро, эта сумма переводится государству-исполнителю; или
- b) если сумма, полученная в результате исполнения распоряжения о конфискации, превышает 10 000 евро, то 50% от этой суммы переводится государством-исполнителем государству, издавшему постановление.⁷⁹⁸

Международные сети по возвращению активов

Одной из глобальных тенденций, оказывающих свое влияние в регионе АКС, является создание неформальных международных и региональных сетей сотрудников правоохранительных и судебных органов, занимающихся вопросами возвращения активов. Основная цель этих сетей заключается в укреплении сотрудничества и координации между их членами в целях обеспечения успешного возвращения активов. Эти сети служат важными платформами для содействия обмену информацией, опытом и передовой практикой.

Кэмденская межведомственная сеть по восстановлению активов, КМСВА (The Camden Assets Recovery Inter-Agency Network, CARIN) является наиболее развитой среди таких платформ и в настоящее время включает 57 зарегистрированных юрисдикций-членов, включая 28 государств-членов ЕС и девять международных организаций. Она также связана с другими региональными межведомственными сетями по возвращению активов (МСВА) по всему миру.

Другими региональными сетями по восстановлению активов являются Межведомственная сеть по восстановлению активов в Азиатско-Тихоокеанском регионе, МСВА-АТР (ARIN - AP), Межведомственная сеть по восстановлению активов в Западной и Центральной Азии, МСВА-ЗиЦА (ARIN-WCA), Межведомственная сеть по восстановлению активов в Карибском регионе, МСВА-КАРИБ (ARIN-CARIB), Межведомственная сеть по восстановлению активов в Восточной Африке, МСВА-ВА (ARIN-EA), Межведомственная сеть по восстановлению активов в Южной Африке, МСВАЮА (ARINSA), Межведомственная сеть по восстановлению активов в Западной Африке, МСВАЗА (ARINWA), Сеть по восстановлению активов в Латинской Америке, СВЛА (RRAG). Балканские страны создали Межведомственную сеть по управлению активами, БМСУА (BAMIN). В Европейском Союзе также действует отдельная Платформа по возвращению активов.

Все страны АКС, за исключением **Азербайджана, Армении и Беларуси**, присоединились как минимум к одной из сетей по возвращению активов в качестве членов или наблюдателей. Секретариат Межведомственной сети по восстановлению активов в Западной и Центральной Азии (МСВА-ЗиЦА) располагается в Генеральной прокуратуре **Узбекистана**.

Таблица 53. Статус стран АКС в международных сетях по возвращению активов

| Страна | Кэмденская сеть– (CARIN) | Сеть в АТР (ARIN-AP) | Сеть в ЗиЦА (ARIN-WCA) | Балканская сеть (BAMIN) |
|----------------------|--------------------------|----------------------|------------------------|-------------------------|
| Албания | Наблюдатель | | | Член |
| Армения | | | | |
| Азербайджан | | | | |
| Беларусь | | | | |
| Босния и Герцеговина | Наблюдатель | | | Член |
| Болгария | Член | | | Член |
| Хорватия | Наблюдатель | | | Член |
| Эстония | Член | | | |
| Грузия | Наблюдатель | | | |
| Казахстан | Наблюдатель | Член | Член | |
| Кыргызстан | | Член | Член | |
| Косово | Наблюдатель | | | Член |
| Латвия | Член | | | |
| Литва | Член | | | |
| Молдова | Наблюдатель | | | Наблюдатель |
| Монголия | | Член | | |
| Черногория | Наблюдатель | | | Член |
| Северная Македония | Наблюдатель | | | Член |
| Румыния | Член | | | |
| Россия | Наблюдатель | | | |
| Сербия | Наблюдатель | | | |
| Словения | Член | | | Член |
| Таджикистан | | | Член | |
| Туркменистан | | | Член | |
| Украина | Наблюдатель | | | Наблюдатель |
| Узбекистан | | | Член | |

Кроме того, совместная партнерская программа Группы Всемирного банка и УНП ООН – Инициатива по возвращению похищенных активов (Stolen Asset Recovery Initiative, StAR) – оказывает активную поддержку многим странам региона посредством содействия в установлении контактов и диалога, обмене знаниями и опытом, наращивания потенциала для содействия более эффективному восстановлению похищенных активов.⁷⁹⁹

Восстановление активов в странах АКС

Восстановление коррупционных доходов стало одной из серьезных проблем в глобальной антикоррупционной повестке дня. Соккрытие незаконных активов за рубежом присутствует во многих коррупционных схемах, в частности, в случае громкой коррупции, когда для этой цели используются сложные корпоративные структуры, подставные компании и оффшорные центры. Страны должны активно сотрудничать друг с другом, изучать и понимать современные финансовые и корпоративные инструменты, и в результате находить и применять соответствующие меры реагирования.

Достижение фактического возврата коррупционных активов оказалось очень сложной задачей для стран АКС, особенно стран СПД, из-за недостаточного потенциала правоохранительных органов, несовершенства нормативно-правовой базы, а в некоторых случаях – из-за отсутствия или слабости политической воли к борьбе с коррупцией. В то же время почти все страны региона активизировали свои усилия в области возвращения активов, что привело к некоторым улучшениям

и в ряде случаев уже дало практические результаты. В приведенном ниже обсуждении показаны как позитивные события, так и негативные примеры.

В **Армении** власти проинформировали группу мониторинга СПД о том, что случаев коррупции с активами, размещенными за рубежом, не было. Однако при обсуждении конкретного дела одного бывшего высокопоставленного чиновника, чья связь с оффшорными компаниями была выявлена в «Панамских документах», было подтверждено, что расследование в Армении было прекращено из-за отсутствия доказательств, которые следственные органы не могли получить из другой юрисдикции.⁸⁰⁰ Согласно информации властей Армении, в апреле 2019 года дело было возобновлено и суд дал разрешение на задержание подозреваемого. Точно так же **Монголия** сообщила, что не было случаев изъятия коррупционных доходов из иностранных юрисдикций⁸⁰¹, а **Таджикистан** сообщил о трудностях с получением информации о похищенных активах из иностранных юрисдикций.⁸⁰²

Должностные лица в **Азербайджане** по-прежнему испытывают трудности со своевременным изъятием активов до их исчезновения. Смежным препятствием является отслеживание активов. В ходе четвертого раунда мониторинга чиновниками были описаны проблемы, когда активы хранились на имя родственников коррупционера. По 607 делам, которые велись Департаментом по борьбе с коррупцией Азербайджана в 2013-15 гг., возмещение причиненного ущерба было произведено в 488 случаях. Досудебное изъятие, однако, было сделано только в 10 случаях.⁸⁰³

Недавно журналистами-расследователями был раскрыт так называемый «азербайджанский прачечный автомат» (Azerbaijani Laundromat) – это сложная система по отмыванию денег, а также «теневого фонда», который, как утверждается, в течение двухлетнего периода пропустил через себя 2,9 миллиарда долларов США через четыре подставные компании, зарегистрированные в Великобритании.⁸⁰⁴ Первый судебный приказ о необоснованном богатстве в Великобритании был подан против жены бывшего председателя Международного банка Азербайджана, осужденного там за хищение 125 миллионов евро.⁸⁰⁵ В то же время, Агентство по возврату имущества, добытого преступным путем (CARA), которое начало свою деятельность в рамках Национального центра по борьбе с коррупцией Республики Молдова в начале 2018 года, активизировало сотрудничество с иностранными юрисдикциями и направило за границу ордера на арест на сумму около 81 млн. леев (приблизительно 4,2 млн. евро).

Недавнее исследование Региональной антикоррупционной инициативы и ОБСЕ показало, что, за исключением **Хорватии**, в целом не удалось достичь адекватного уровня международного сотрудничества и его использования для возвращения активов в **Болгарии, Молдове и Румынии**. Эта тенденция, как представляется, свидетельствует о недостаточном использовании механизмов международного сотрудничества в отношении дел, связанных с возвращением активов.⁸⁰⁶

В ходе четвертого раунда мониторинга СПД **Казахстана** было признано невозможным подтвердить, что его Уголовно-процессуальный кодекс прямо предусматривает возможность непосредственного возвращения активов в соответствии со статьей 53 Конвенции ООН.⁸⁰⁷ Аналогичная ситуация была отмечена в **Узбекистане**, где, кроме того, национальное законодательство должно быть приведено в соответствие со статьей 57 КПК ООН.⁸⁰⁸

Казахстан уже имеет опыт успешного возвращения похищенных активов. В 2012 году Казахстан и Швейцария договорились о возврате 48,8 млн. долл. США, конфискованных Швейцарией в рамках дела об отмывании денег с участием граждан Казахстана. Деньги были возвращены под наблюдением Всемирного банка в виде гранта на использование для Программы энергоэффективности и Программы молодежного корпуса с двумя казахстанскими министерствами в качестве учреждений-исполнителей. Для управления одним из финансируемых проектов – грантовой программой на сумму 12 млн. долл. США – был выбран консорциум

казахстанских НПО. Хотя консорциум только недавно начал предоставлять гранты, вопросы о честности процесса выдачи грантов уже поднимаются.⁸⁰⁹

В рамках четвертого раунда мониторинга СПД **Кыргызстан** проинформировал о своем активном сотрудничестве по возвращению похищенных активов с рядом стран, в том числе с Лихтенштейном, Швейцарией, США, Великобританией, Латвией и некоторыми другими странами.⁸¹⁰

Вставка 55. Возвращение похищенных активов в Кыргызстан

Министерство юстиции США вернуло правительству Кыргызской Республики похищенные активы, возникшие в результате коррупции и хищения государственных средств предыдущим режимом Курманбека Бакиева и его сына Максима Бакиева.

Эти средства были выявлены в Соединенных Штатах окружным судом США по Восточному округу Нью-Йорка в ходе уголовного преследования Юджина Гуревича за инсайдерскую торговлю, и впоследствии суд вынес постановление о конфискации в размере 6 миллионов долларов. После вынесения обвинительного приговора прокуратурой США по Восточному округу Нью-Йорка, кыргызское правительство подало ходатайство о его помиловании в отдел по борьбе с отмыванием денег и возвращению активов Министерства юстиции США, утверждая, что средства, подлежащие конфискации, прослеживаются до денежных средств, похищенных Максимом Бакиевым у государственных органов Кыргызстана и других банковских учреждений. 4 октября 2018 г. Министерство юстиции США удовлетворило данное ходатайство о помиловании.

На данный момент было собрано около 4,5 млн. долл. США, которые утверждены для репатриации из 6 млн. долл. США, которые должны быть конфискованы и возвращены. Правительство США и Правительство Кыргызской Республики предпримут дополнительные усилия, чтобы попытаться найти и вернуть оставшуюся часть похищенных активов в порядке конфискации. Возвращенные активы будут использованы с акцентом на социальные проекты, борьбу с коррупцией и содействие прозрачности. К ним относятся:

- Улучшение доступа сельского населения к системе здравоохранения путем приобретения и установки медицинского оборудования (рентгеновского, диагностического и др.) для региональных больниц в целях обеспечения лучшего медицинского обслуживания сельского населения;
- Строительство объектов водоснабжения в целях расширения доступа сельского населения к чистой питьевой воде путем модернизации систем питьевого водоснабжения и расширения масштабов текущего строительства крупномасштабных объектов водоснабжения (водопроводные трубы, водяные насосы, водоочистные сооружения), осуществляемого в настоящее время при финансовой поддержке Всемирного банка и других международных финансовых учреждений; и
- Укрепление потенциала учреждений Кыргызстана, ответственных за антикоррупционные программы и содействие прозрачности судопроизводства и финансовой честности государственных органов, включая закупку и установку аудио- и видеотехники для проектов в районных судах в целях повышения прозрачности и общественного контроля в сфере правосудия.

Источник: www.justice.gov/opa/pr/justice-department-repatriates-forfeited-funds-government-kyrgyz-republic.

Латвийское Управление по возвращению активов активно участвовало в уголовных расследованиях. Однако число дел по-прежнему невелико, что может свидетельствовать о том, что следователи либо все еще ищут имущество самостоятельно, либо недостаточно сосредоточены на возвращении активов. С помощью Управления по возвращению активов имущество может быть идентифицировано более эффективным способом и своевременно. Департамент финансовой полиции Службы государственных доходов пользуется помощью Управления по возвращению активов при поиске недвижимости в зарубежных странах. Управление по возвращению активов стремится идентифицировать все виды доходов, включая банковские счета, недвижимое имущество, юридических лиц, транспортные средства, суда, самолеты, налоговые платежи и т.д. Родственники подозреваемого лица регулярно включаются в финансовое расследование. Однако около 90% активов находятся в руках банков, что соответствует позиции Латвии как транзитной страны для финансовых потоков, а это требует быстрых действий.⁸¹¹

Более эффективное применение мер по возвращению активов и расширенной конфискации является одним из приоритетов, предусмотренных в Национальном долгосрочном стратегическом плане в **Литве**. Управление по возвращению активов страны активно сотрудничает с иностранными юрисдикциями по отслеживанию активов.⁸¹²

Национальное агентство **Румынии** по управлению арестованными активами –ANABI, которое также действует в качестве национального Управления по возвращению активов, отвечает за активный обмен информацией с другими юрисдикциями. Еще одним интересным событием является работа над национальной интегрированной системой ROARMIS (Румынская интегрированная система восстановления активов и управления ими). Цель этой системы заключается в предоставлении информации о различных стадиях процесса возвращения активов, начиная с первых этапов идентификации и отслеживания активов, а затем изъятия доходов от преступлений и других видов активов, и заканчивая процедурами, связанными с окончательным исполнением специальной или расширенной конфискации, возмещением ущерба или принятием решения о повторном их использовании в общественных или социальных интересах. Эта ИТ-система позволит отслеживать меры, предпринимаемые властями на каждом этапе процесса возвращения активов. Используя его аналитические функции, ROARMIS можно сделать весьма полезным инструментом для сбора статистических данных и отчетов, выявления передовой практики и определения приоритетных областей для разработки политики, стратегий и планов повышения эффективности процесса возвращения активов в Румынии. ANABI завершила детальную техническую спецификацию в сентябре 2018 года и планировала ввести систему в действие к октябрю 2019 года.⁸¹³

Хотя **Украина** не продемонстрировала реальных результатов с возвратом похищенных активов, ее Национальное агентство по возвращению активов и управлению ими APMA (National Asset Recovery and Management Agency, ARMA), по-видимому, весьма активно сотрудничает с международными организациями и иностранными юрисдикциями. Агентство также работает над созданием реестра арестованных и конфискованных активов.⁸¹⁴

Финансовые расследования

Одним из основных направлений расследования коррупционных правонарушений должно стать выявление преступных доходов. Этот подход отличается от давней традиции, существующей в большинстве стран СПД, когда основное внимание уделяется преступнику, а меньшее – незаконным активам. Все больше и больше стран во всем мире принимают концепцию финансового расследования в качестве неотъемлемой части усилий правоохранительных органов. Исходя из международных стандартов по борьбе с отмыванием денег, эта концепция вполне применима к расследованию коррупционных преступлений, особенно сложных, за которыми обычно следует связанное с ними отмывание денег.

В своем Руководстве по международному сотрудничеству в целях конфискации доходов от преступной деятельности УНП ООН подчеркнуло, что возвращение имущества является важным элементом эффективной стратегии получения обвинительного приговора по уголовному делу (если это возможно) и возвращения доходов и средств, полученных в результате преступлений, совершенных организованной преступностью. Специализированные группы следователей и специалистов-практиков должны разработать подход, ориентированный на активы, в отношении доходов от преступлений или средств их совершения.⁸¹⁵

Согласно ФАТФ, финансовое расследование – это расследование финансовых дел, связанных с преступным поведением. Его основной целью является выявление и документирование движения денежных средств в ходе преступной деятельности. Связь между происхождением денег, бенефициарами, когда деньги получены и где они хранятся или депонированы, может обеспечить информацию и доказательства преступной деятельности.⁸¹⁶

Финансовые расследования требуют наличия доступа к финансовым данным, включая банковские или финансовые счета, или другим записям личных или коммерческих финансовых операций. Странам следует обеспечить, чтобы финансовые расследования стали краеугольным камнем всех крупных дел, связанных с получением доходов и финансированием терроризма, и чтобы их ключевые цели включали:

- выявление доходов от преступлений, отслеживание активов и принятие мер по конфискации активов с использованием временных мер, таких как замораживание/арест, когда это необходимо;
- инициирование расследования случаев отмыwania денег, когда это необходимо;
- выявление финансовых и экономических структур, разрушение преступных транснациональных сетей и сбор информации о характере преступности.⁸¹⁷

Другими словами, при проведении финансовых расследований используется подход «следуй за деньгами», и это обычно предполагает большую аналитическую работу с финансовыми записями, информацией, полученной из государственных и общедоступных баз данных. Финансовые расследования могут проводиться параллельно с обычным уголовным расследованием или быть его частью. Какой бы ни была модель, важно обеспечить участие в этом процессе хорошо обученных финансовых аналитиков.

В то время как страны АКС начали более активно использовать финансовые расследования по делам о коррупции, во многих из них использование этого инструмента все еще недостаточно развито, а большинство стран СПД отстают в этом отношении.

В **Албании** правоохранительные органы стали более активными и улучшили свою способность проводить параллельные финансовые расследования. Однако параллельные финансовые расследования не проводились систематически в уголовном процессе, и их эффективность была ограниченной.⁸¹⁸ Аналогичные проблемы были отмечены в **Боснии и Герцеговине**⁸¹⁹, **Латвии**⁸²⁰, **Монголии**.⁸²¹

Финансовые расследования в **Черногории** были начаты на более ранних стадиях уголовного расследования, но не систематически по всем делам о коррупции.⁸²² Аналогичный вывод был сделан и в докладе ЕС по **Сербии**.⁸²³

В **Кыргызстане** параллельные финансовые расследования были редкостью, причем некоторые правоохранительные органы не всегда имели четкое понимание их необходимости или применяемой процедуры. Правоохранительные органы, как правило, не проводили параллельных финансовых расследований для выявления, отслеживания или оценки имущества, подлежащего конфискации, при этом темпы взыскания убытков по уголовным делам невысоки.⁸²⁴

Необходимость развития потенциала правоохранительных органов для проведения финансовых расследований подчеркивалась в отчетах о мониторинге **Армении**⁸²⁵, **Азербайджана**,⁸²⁶ проводившихся в рамках СПД.

Согласно исследованию ОБСЕ и РАИ, законодательства **Болгарии, Хорватии, Молдовы и Румынии** содержали положения об использовании финансовых расследований. Однако использование финансовых расследований в этих четырех юрисдикциях сильно различалось. На основе имеющихся статистических данных, указывающих на суммы преступных доходов и средства совершения преступлений, изъятые с течением времени, **Хорватия и Румыния**, как представляется, используют финансовые расследования более активно, в то время как **Болгария и Молдова** – менее активно. В конечном счете, на эффективность и результативность процесса возвращения активов непосредственно влияют результаты, полученные в постановлениях об аресте и решениях о конфискации, которые, в свою очередь, напрямую зависят от качества финансового расследования. В этой связи внимание было уделено практике **Хорватии**, где были созданы электронные базы данных, относящиеся к процессу возвращения активов, и доступ к ним был предоставлен прокурорам. Кроме того, использование специализированных подразделений по финансовым расследованиям в рамках налоговой администрации позволило относительно быстро выявлять имущество обвиняемых и связанных с ними лиц.⁸²⁷

Создание Агентства по возврату имущества, добытого преступным путем (CARA) в Молдове способствовало более активному проведению финансовых расследований, в результате которых в 2018-2019 гг. было конфисковано около 2,6 млрд. леев (приблизительно 135,5 млн. евро).

В рамках бюро расследований **Грузии** существует отдельная Группа финансовых расследований. В состав группы входят аудиторы, занимающиеся судебно-бухгалтерской экспертизой, которые предоставляют услуги финансового анализа в рамках уголовных расследований всем правоохранительным органам Грузии. Криминалисты используют бухгалтерские, аудиторские, компьютерные и следственные навыки, чтобы помочь в изучении финансовых доказательств предполагаемого преступления. Судебные аудиторы являются сертифицированными экспертами по мошенничеству и проходят обширную подготовку для соответствия требованиям сложных финансовых расследований, включая кражи, хищения, мошенничество с ипотекой, страховое мошенничество, расследования по наркотикам, случаи смерти и поджога, имеющие финансовый мотив.⁸²⁸

В 2015 году **Румынское** Управление по борьбе с коррупцией, которое занимается расследованием и судебным преследованием случаев коррупции, создало в своей структуре отдельную группу финансовых расследований, состоящую из пяти сотрудников полиции, одного эксперта по финансовым вопросам и одного эксперта по международному сотрудничеству. Группа способна поддерживать проводимое ею расследование и выполнять задачи, связанные с возвращением активов и конфискацией.

В **Литве** Специальная следственная служба часто поручала проведение финансовых расследований службе по расследованию финансовых преступлений.⁸²⁹

Некоторые позитивные сдвиги были отмечены в **Северной Македонии**, где с принятием Стратегии укрепления потенциала в области проведения финансовых расследований и конфискации имущества и созданием специальной группы по финансовым расследованиям в полиции, были предприняты важные шаги по приоритизации финансовых расследований и возвращению активов. Стране была дана рекомендация по дальнейшему наращиванию оперативного потенциала ее правоохранительных и прокурорских органов, в том числе для систематического проведения финансовых расследований.⁸³⁰

В **Словении**, согласно Закону о конфискации доходов от преступлений, начало финансового расследования по разумным основаниям для подозрений может быть предложено полицией,

налоговой администрацией, антикоррупционным органом или ГФР. Группа по финансовым расследованиям может быть создана и возглавляться компетентным государственным прокурором, в состав которой входят представители полиции, финансовой администрации, специализированной государственной прокуратуры, ГФР, Комиссии по предупреждению коррупции, Агентства по рынку ценных бумаг, Агентства по защите конкуренции и Счетной палаты.⁸³¹

Своего рода финансовое расследование в **Украине** проводят аналитический отдел НАБУ и АРМА, однако эта практика нуждается в дальнейшем развитии.

Выводы

Страны АКС добились определенного прогресса в совершенствовании процедур выявления, расследования и уголовного преследования коррупционных правонарушений, а также их практической реализации. Однако в большинстве случаев трудно описать эти преобразования как динамические или проактивные. Очень часто соответствующие изменения требовали достаточно длительного времени, и во многих случаях они были проведены под давлением международных партнеров или гражданского общества.

Хотя в настоящее время для выявления коррупции используются более разнообразные источники информации, сообщения о преступлениях, представляемые физическими и юридическими лицами, а также разведывательные данные правоохранительных органов по-прежнему являются основными источниками выявления случаев коррупции. Особенно это касается стран СПД. Поэтому потенциал многих других источников обнаружения, в частности аналитических, а также средств международного сотрудничества остается в значительной степени недоиспользованным.

Некоторые страны начали довольно активно использовать средства массовой информации в качестве источника выявления коррупции, и еще в нескольких странах дела о коррупции были возбуждены непосредственно в связи с сообщениями средств массовой информации. Однако пока это далеко не обычная практика. В целом, низкий уровень использования журналистских расследований в качестве возможного источника информации остается тревожной проблемой для большинства стран СПД. Эта ситуация может быть объяснена слабой правовой базой, защищающей свободу и независимость СМИ, жесткими законами о диффамации и неэффективными инструментами доступа журналистов к информации, находящейся в распоряжении государственной администрации.

Анонимные сообщения также не были активно использованы в целях выявления коррупции.

Такие относительно новые базы данных, как реестры бенефициарных собственников и банковских счетов, вводятся довольно медленно, в то время как в государствах-членах ЕС этот процесс был усилен соответствующими требованиями правовых инструментов ЕС. Многие юрисдикции предоставили своим правоохранительным органам более легкий доступ к другим публичным реестрам и базам данных, но есть страны, где это еще предстоит сделать.

Сотрудничество правоохранительных органов с ГФР внутри стран в целом носит активный характер. Материалы ГФР на самом деле очень часто являются источником информации, полезной для расследования коррупции. Во всех странах СПД утверждены правила сотрудничества между правоохранительными органами и ГФР, которые регулируют обмен информацией, совместные действия и взаимопомощь.

В ряде стран также были усовершенствованы уголовные процедуры, где был исключен этап предварительного расследования, что означает, что уголовное расследование должно быть открыто сразу же после получения информации об уголовном преступлении.

Большинство стран АКС включили в свои системы уголовного правосудия такие процедурные соглашения, как соглашение о признании вины и соглашение о сотрудничестве, обычно

сопровожаемые судебным контролем над этими документами, которые, среди прочего, предотвращают злоупотребления прокурорскими полномочиями.

Некоторые страны АКС стали чаще использовать на местном уровне совместные следственные группы по делам о коррупции. Однако эта форма расширенного межведомственного сотрудничества нуждается в дальнейшем развитии и более активном применении.

Многие страны региона продемонстрировали определенный уровень активности в международном сотрудничестве по делам о коррупции, причем более широкое распространение получили современные (совместные следственные группы, специальные следственные меры, теле- и видеоконференции) и неформальные прямые формы сотрудничества. Это также относится к имеющимся механизмам сотрудничества под эгидой региональных и глобальных организаций.

Одной из глобальных тенденций, которые оказали свое влияние в регионе АКС, является создание неформальных международных и региональных сетей сотрудников правоохранительных и судебных органов, занимающихся возвращением активов. Основная цель этих сетей заключается в расширении сотрудничества и координации между их членами для достижения успешного восстановления активов. Эти сети служат важными платформами для обмена информацией, опытом и передовой практикой.

Достижение фактического возврата коррупционных активов оказалось очень сложной задачей для стран АКС, особенно стран СПД, из-за недостаточного потенциала правоохранительных органов, несовершенства законодательной базы, а в некоторых случаях – из-за отсутствия или слабости политической воли к борьбе с коррупцией. В то же время практически все страны региона активизировали свои усилия в этой области, что привело к некоторым улучшениям и в ряде случаев уже дало практические результаты.

Страны АКС стали более активно использовать финансовые расследования по делам о коррупции, во многих из них использование этого инструмента до сих пор не признано достаточно развитым, а страны СПД очень сильно отстают в этом отношении.

См. Рекомендации в конце этой главы.

Применение уголовной ответственности за коррупцию

Четвертый раунд мониторинга СПД имел в числе своих целей анализ правоприменительных действий с акцентом на делах и статистике правоприменения. В докладах о мониторинге особое внимание уделялось мерам, принимаемым странами для обеспечения уголовной ответственности за коррупцию, а также статистике правоохранительных органов, включая данные об открытых, расследуемых и рассмотренных делах и санкциях.

В ходе мониторинга также были рассмотрены вопросы доступности такой статистики для общественности и усилия стран по борьбе с коррупцией на высоком уровне.

Статистические данные о расследовании, уголовном преследовании и судебном разбирательстве преступлений, связанных с коррупцией

Международные стандарты

Нет никаких конкретных международных стандартов относительно того, какие данные и как должны собираться правоохранительными органами для статистики по делам о коррупции. В Конвенции ООН против коррупции (статья 61) содержится призыв к государствам-участникам рассмотреть возможность проведения, в консультации с экспертами, анализа тенденций в области совершения коррупционных правонарушений на своей территории, а также обстоятельств их

совершения. Государствам-участникам следует также продумать вопрос о сборе и обмене друг с другом и через международные и региональные организации статистическими данными, аналитическими знаниями, касающимися коррупции, и информацией в целях разработки, насколько это возможно, общих определений, стандартов и методологий, а также информацией о передовой практике предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Международные организации разработали принципы, рекомендации и передовую практику в области статистики в целом и уголовной статистики в частности.

Например, основополагающие принципы официальной статистики Организации Объединенных Наций⁸³² включают следующие принципы:

- Принцип 1. Официальная статистика является незаменимым элементом информационной системы демократического общества, обслуживающим правительство, экономику.
- Принцип 2. Для сохранения доверия к официальной статистике статистическим органам необходимо принимать решения о методах и процедурах сбора, обработки, хранения и представления статистических данных, руководствуясь исключительно профессиональными соображениями, включая научные принципы и профессиональную этику.
- Принцип 3. Для облегчения правильной интерпретации данных статистические органы должны представлять информацию в соответствии с научными стандартами об источниках, методах и процедурах статистики.
- Принцип 4. Статистические учреждения имеют право комментировать ошибочное толкование и неправильное использование статистических данных.
- Принцип 5. Данные для статистических целей могут быть получены из всех видов источников, будь то статистические обследования или административные отчеты. Статистические учреждения должны выбирать источник с учетом качества, своевременности, затрат и нагрузки на респондентов.
- Принцип 6. Отдельные данные, собираемые статистическими органами для сбора статистических данных, независимо от того, относятся ли они к физическим или юридическим лицам, являются строго конфиденциальными и используются исключительно в статистических целях.
- Принцип 7. Законы, положения и меры, в соответствии с которыми функционируют статистические системы, должны быть доступны для общественности.
- Принцип 8. Координация между статистическими учреждениями внутри стран имеет важное значение для обеспечения согласованности и эффективности статистической системы.
- Принцип 9. Использование статистическими учреждениями в каждой стране международных концепций, классификаций и методов способствует обеспечению согласованности и эффективности статистических систем на всех официальных уровнях.
- Принцип 10. Двустороннее и многостороннее сотрудничество в области статистики способствует совершенствованию систем официальной статистики во всех странах.

Европейский статистический Кодекс практики содержит 16 принципов, охватывающих институциональную среду, статистические процессы и результаты статистической деятельности. Среди этих принципов: профессиональная независимость, координация и сотрудничество, мандат на сбор данных, достаточность ресурсов, приверженность качеству, конфиденциальность статистики, беспристрастность и объективность.⁸³³

Считая официальную статистику одним из ценных источников информации для более широких обследований коррупции, в Руководстве по обследованиям коррупции, подготовленном УНП ООН, ПРООН и Центром передового опыта УНП ООН-ИНЕГИ в области статистической информации по вопросам государственного управления, преступности, виктимизации и отправления правосудия, отмечается, что одной из наиболее распространенных рекомендаций, данных странам в рамках обзора осуществления КООНПК, было улучшение сбора данных и статистики.⁸³⁴

В другом документе УНП ООН также указывается, что официальная статистика коррупции в основном сводится к подсчетам уголовных дел или административных мер в отношении преступлений, о которых сообщается в полицию или органы по борьбе с коррупцией, лиц, арестованных, преданных суду и осужденных. Конечно, эти данные, хотя и имеют решающее значение для сравнительного анализа и мониторинга реализации мер по борьбе с коррупцией, не могут использоваться для измерения масштабов явления коррупции.⁸³⁵

Эти заявления подтверждают идею о том, что уголовная статистика не может служить единственным источником информации для измерения уровня и характера коррупции. В то же время эти данные, если они собираются и хранятся надлежащим образом, обеспечивают солидный вклад во всестороннее измерение коррупции, а также являются одним из основных элементов для оценки эффективности расследования, уголовного преследования и судебного разбирательства дел о коррупции. Это также позволяет выявить юридические недостатки, которые создают препятствия для успешной борьбы с коррупцией.

Европейская комиссия в процессе подготовки к сбору официальных данных о коррупционных преступлениях обнаружила много различий между государствами-членами в том, что касается определений преступлений, показателей, по которым имеются данные, и методологии регистрации данных по этим показателям. В процессе сбора использовались следующие показатели:

- a Количество открытых расследований
- b Количество лиц, задействованных в открытых расследованиях
- c Количество обвинительных заключений
- d Количество приговоров первой инстанции
- e Количество оправдательных приговоров первой инстанции
- f Количество других исходов первой инстанции (т. е. исключая обвинительные и оправдательные приговоры)
- g Общее количество рассмотренных дел первой инстанции
- h Количество окончательных приговоров
- i Количество окончательных оправдательных приговоров
- j Количество других результатов (окончательных) (т.е. исключая обвинительные и оправдательные приговоры)
- k Общее количество рассмотренных дел (окончательное)
- l Количество приговоров к лишению свободы / лишению свободы на основании окончательных приговоров
- m Количество условно осужденных к лишению свободы на основании окончательных приговоров
- n Количество незавершенных дел на конец отчетного года.⁸³⁶

Таблица 54. Данные правоохранительных органов по делам о коррупции в странах СПД

| | Армения (2014-2017) | Азербайджан (2013- 2018) | Грузия (2013-2015) | Казахстан (2015-2016) | Кыргызстан (2015-2017) | Монголия (2015-2018) | Таджикистан (2014-2016) | Украина (2015-1-ое полугодие 2017) | Узбекистан (2016-2018) |
|---|------------------------|-----------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|----------------------------|---|---------------------------|
| Количество уголовных дел о коррупции | | | | | | | | | |
| Возбуждено | 1983 | 2294 | Нет данных | 3893 | 3471 | 1940 | Нет данных | 21463 | 5289 |
| Направлено в суд | 342 | 1,300 | Нет данных | 2573 | 1599 | 434 | 411 | 6579 | 4765 |
| Санкционировано | 216 | 1,290 | 484 | 2194 | Нет данных | 179 | 389 | 1947 | 4547 |
| Дела с участием юридических лиц | | | | | | | | | |
| Возбуждено | Нет данных | Нет данных | 1 | Нет данных | 0 | Нет данных | Нет данных | Нет данных | 0 |
| Направлено в суд | Нет данных | Нет данных | 1 | Нет данных | 0 | Нет данных | Нет данных | Нет данных | 0 |
| Санкционировано | Нет данных | Нет данных | 1 | Нет данных | 0 | Нет данных | Нет данных | Нет данных | 0 |
| Дела, связанные с подкупом иностранных должностных лиц | | | | | | | | | |
| Возбуждено | 0 | Нет данных | 0 | Нет данных | 0 | Нет данных | 0 | Нет данных | 1 |
| Направлено в суд | 0 | Нет данных | 0 | Нет данных | 0 | Нет данных | 0 | Нет данных | 1 |
| Санкционировано | 0 | Нет данных | 0 | Нет данных | 0 | Нет данных | 0 | Нет данных | 1 |
| Возвращение активов и конфискация | | | | | | | | | |
| Количество коррупционных дел с конфискацией | Нет данных | 20 | Нет данных | 1411 | Нет данных | Нет данных | 2 | Нет данных | Нет данных |
| Всего конфисковано, стоимость в евро | Нет данных | 115,100,000 | 7,855,234 | 54,709,600 | Нет данных | 10,451,954 | Нет данных | Нет данных | 328,370 |
| Всего возвращенных активов из-за рубежа, евро | Нет данных | Нет данных | Нет данных | Нет данных | Нет данных | Нет данных | Нет данных | Нет данных | Нет данных |

Источник: отчеты о четвертом раунде мониторинга СПД, информация, представленная странами.

Таблица 55. Данные правоохранительных органов по делам о коррупции в странах СПД (2018)

| | Арм. | Алб. | Аз. | БиГ | Хор. | Эст. | Каз. | Кыр. | Лат. | Лит. | Мак. | Молд. | Монг. | Монт. | Рум. | Серб. | Сл. | Укр. | Узб. |
|--|------|------|--------|--------|----------|----------|---------|------|------|-------|------------|---------|-------|-------|----------|-------|-----|--------|-------|
| Количество уголовных дел о коррупции в 2018 г. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Возбуждено | Н/д | 172 | 518 | 440 | 74 | 70 | 1724 | 988 | 196 | 49 | Н/д | 615 | Н/д | Н/д | 5928 | 6928 | Н/д | 3531 | 1469 |
| Направлено в суд | Н/д | 231 | 278 | 251 | 140 | 31 | 1510 | 295 | 143 | 27 | Н/д | 250 | Н/д | Н/д | 483 | 3593 | Н/д | 2264 | 1299 |
| Санкционировано | Н/д | 583 | 276 | 186 | 110 | 54 | 1079 | 538 | Н/д | 69 | Н/д | 279 | Н/д | Н/д | 228 | 2855 | Н/д | 766 | 1907 |
| Дела с участием юридических лиц | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Возбуждено | Н/д | Н/д | 0 | 382 | 0 | Н/д | 0 | 186 | 0 | 1 | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | 4 | Н/д | Н/д | Н/д |
| Направлено в суд | Н/д | Н/д | 0 | 226 | 1 | Н/д | 0 | 186 | 1 | 7 | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | 65 | 0 | Н/д | 1 | Н/д |
| Санкционировано | Н/д | Н/д | 0 | 172 | 1 | 0 | 0 | Н/д | Н/д | 11 | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | 10 | 0 | Н/д | Н/д | Н/д |
| Дела, связанные с подкупом иностранных должностных лиц | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Возбуждено | Н/д | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | Н/д | 1 | 0 | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | 0 | 2 | Н/д | Н/д | 0 |
| Направлено в суд | Н/д | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | Н/д | 1 | 0 | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | 0 | 0 | Н/д | Н/д | 0 |
| Санкционировано | Н/д | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | Н/д | 0 | 0 | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | 0 | 0 | Н/д | Н/д | 0 |
| Возвращение активов и конфискация | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Количество коррупционных дел с конфискацией | Н/д | 0 | 8 | 23 | Н/д | Н/д | 122 | Н/д | Н/д | 12 | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | 126 | 2 | Н/д | 2852 | 8 |
| Всего конфисковано, стоимость в евро | Н/д | 0 | 18 млн | 438358 | 11080856 | N/A | 1955648 | Н/д | Н/д | 71745 | Н/д | 9350090 | Н/д | Н/д | 76000000 | Н/д | Н/д | 384840 | 25704 |
| Всего возвращенных активов из-за рубежа, евро | Н/д | 0 | Н/д | 0 | Н/д | 88082697 | Н/д | Н/д | 0 | Н/д | Нет данных | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д |
| Взаимная правовая помощь по делам о коррупции | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Получено запросов | Н/д | 0 | 0 | 16 | Н/д | Н/д | 10 | 6 | 61 | 7 | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | 21 | 156 | Н/д | 28 | 13 |
| Помощь оказана | Н/д | Н/д | 0 | 16 | Н/д | Н/д | Н/д | 6 | 49 | 7 | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | 19 | 66 | Н/д | 20 | 13 |
| Направлено запросов | Н/д | Н/д | 20 | 3 | Н/д | Н/д | 65 | 66 | 13 | 7 | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | 93 | 133 | Н/д | 164 | 3 |
| Помощь получена | Н/д | Н/д | 13 | 3 | Н/д | Н/д | 65 | 40 | N/A | 4 | Н/д | Н/д | Н/д | Н/д | 56 | 47 | Н/д | 74 | 3 |

Источник: ответы стран АКС на вопросник, подготовленный Секретариатом, исследование Секретариата ОЭСР/АКС.

Наконец, Трансперенси Интернэшнл в своем обзоре практики сбора данных о коррупции и статистики в государствах-членах ЕС отметила, что сбор данных, связанных с коррупцией (уголовные дела, переданные в правоохранительные органы, а также административные дела о коррупции), может быть централизованным или децентрализованным. Правительства, выступающие за централизацию сбора данных, часто делегируют эту задачу своей антикоррупционной комиссии или национальному статистическому бюро. Статистика коррупции, как правило, ограничивается анализом уголовных дел о коррупции. Только в нескольких случаях административные дела включаются в анализ. Часто собираются данные об источнике выявления коррупционных дел, а также об их исходе (уголовные или административные санкции). Из проведенного исследования выяснилось, что централизация данных, как это имеет место во Франции, упростила доступ общественности к информации о коррупции, обеспечив более точный обзор тенденций и закономерностей. Однако такой подход представляется скорее исключением, чем правилом.⁸³⁷

Статистика стран АКС

Четвертый раунд мониторинга СПД выявил некоторые тенденции и недостатки в отношении содержания и ведения уголовной статистики по делам о коррупции, а также по исполнению законодательства в отношении коррупционных преступлений.

В целом, большинство коррупционных правонарушений в регионе были выявлены в традиционно уязвимых для коррупции сферах, таких как государственные финансы, природные ресурсы, административные услуги (выдача разрешений, лицензий и т.д.), государственные закупки, налоги и таможня, здравоохранение и образование. В некоторых странах можно увидеть четкую связь между коррупционной практикой и особенностями национальной экономики.

Например, ряд громких коррупционных дел в богатой ресурсами **Монголии** был выявлен в добывающей промышленности страны. Недавние скандалы с отмыванием денег в **Эстонии** и **Латвии** сопровождалась расследованиями обвинений в коррупции в финансовых секторах этих стран.⁸³⁸

В **Казахстане** большинство зарегистрированных коррупционных дел в 2015-2016 годах касались правонарушений, совершенных в органах внутренних дел, Министерстве здравоохранения, налоговых органах, таможенных органах, Министерстве образования.⁸³⁹

В **Азербайджане** в основном расследовались коррупционные и связанные с ними правонарушения в частном секторе, в сфере торговли и банковской деятельности, системах образования и здравоохранения.

По видам коррупционных правонарушений наиболее часто выявляются хищения государственных средств, подделка документов и злоупотребление должностными полномочиями. Помимо этого, в **Грузии** также выявлялся пассивный подкуп.⁸⁴⁰

Наиболее часто выявляемыми коррупционными правонарушениями в **Монголии** в 2015-2018 гг. были злоупотребление полномочиями, активный и пассивный подкуп, при этом значительно возросло количество дел о злоупотреблении полномочиями в 2018 году. Последнее объясняется внесенными в законодательство поправками, которые исключают ущерб как элемент злоупотребления властью и относят под его юрисдикцию все уголовные преступления, совершенные сотрудниками полиции при исполнении служебных обязанностей. В качестве позитивного события следует отметить, что Независимый орган по борьбе с коррупцией (НАБК) в равной степени фокусирует свое внимание на активном и пассивном взяточничестве.⁸⁴¹

Большинство обвинительных приговоров в **Боснии и Герцеговине** в 2017 году были вынесены за злоупотребление служебным положением или полномочиями.⁸⁴²

Из всех коррупционных правонарушений, выявленных в **Таджикистане** в 2014-2016 гг., 34% составило мошенничество, 22,5% – присвоение или растрата государственных средств, 5,6% – подлог и 5,1% – пассивный подкуп.⁸⁴³

Большинство громких дел в **Северной Македонии** касалось злоупотребления служебным положением, злоупотребления служебными полномочиями, подделки документов, хищений и крупномасштабного мошенничества.⁸⁴⁴

Что касается уголовных наказаний по делам о коррупции, то общей тенденцией является преимущественное применение санкций, не связанных с лишением свободы.

Например, в отчете о мониторинге СПД **Казахстана** была подвергнута критике тенденция к расширению сферы применения уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, и смещению акцента на финансовые санкции.⁸⁴⁵

В **Армении** в течение 2014-2017 гг. за крупные преступления, связанные с взяточничеством и коррупцией, применялись штрафы (124 случая или около 55%) и тюремное заключение (103 случая или около 45%). Условно-досрочное освобождение от отбывания наказания применялось в 37 или около 16% случаев, освобождение от отбывания наказания по амнистии – в 39 или около 17% случаев. Таким образом, в подавляющем большинстве дел о коррупции лишение свободы не применялось, и лишь в очень немногих из них были вынесены приговоры с «реальными» сроками лишения свободы. Это привело наблюдателей к выводу о том, что санкции за коррупционные преступления на практике не являлись сдерживающими. Правительство пояснило, что это связано со многими случаями взяточничества с очень низкой суммой взятки и что средний процент условного освобождения по другим преступлениям на 10% выше, чем по делам о коррупции.⁸⁴⁶

Статистика **Азербайджана** по видам санкций показала, что в 2013 году наиболее широко применялась санкция в виде лишения свободы, в 2014 году за ней вплотную последовало применение штрафов, а в 2015 году значительно увеличилось число лиц, освобожденных условно от отбывания наказания.⁸⁴⁷

В 2017 году в **Боснии и Герцеговине** было вынесено 232 обвинительных заключения, что на 18% больше, чем в 2016 году, в то время как число обвинительных приговоров составило 156 (151 в 2016 году), большинство из которых были условными.⁸⁴⁸

В **Монголии** большинство наложенных санкций за коррупционные правонарушения в течение 2015–2018 годов составляли штрафы.⁸⁴⁹

Еще одной тенденцией в антикоррупционной практике правоохранительных органов является несоответствие количества возбужденных дел и тех, которые были переданы в суд или тех, где судебное разбирательство было завершено приговором.

Правительство **Армении** объяснило это обстоятельство прекращением возбужденных уголовных дел и перенесением их на следующий статистический отчетный год с целью продолжения расследования с учетом того, что зачастую расследование случаев коррупционных преступлений является сложным.

В **Монголии** в течение 2015-2018 гг. примерно 22% всех дел были переданы в суд в течение отчетного периода, и только 9,5% были завершены с вынесением обвинительного приговора, 25% всех расследованных дел были прекращены на досудебной стадии, что значительно увеличилось в прошлом году. Увеличение было объяснено законодательными поправками, которые исключали ущерб как элемент злоупотребления властью и относили к его сфере охвата все уголовные преступления, совершенные сотрудниками полиции при исполнении служебных обязанностей.⁸⁵⁰

Действительно, такое расхождение само по себе не может служить основанием для негативных выводов относительно эффективности или добросовестности правоприменительной практики.

Поэтому доклады о мониторинге призвали упомянутые страны проанализировать ситуацию с точки зрения эффективности использования следственных ресурсов.

Доступ общественности к уголовной статистике, в том числе по делам о коррупции

В отчетах о четвертом раунде мониторинга отмечалось, что в некоторых странах СПД официальная статистика по коррупционным преступлениям стала доступной для общественности.

Это относится, в частности, к **Армении**, где полиция и Национальная статистическая служба ежемесячно и раз в полгода публикуют статистические данные о зарегистрированных преступлениях.⁸⁵¹ Однако единственной спецификацией, доступной на момент проведения мониторинга, было количество осужденных должностных лиц из общего числа осужденных, в то время как с начала 2018 года была введена статистика по положению/званию/профессии подозреваемого/обвиняемого/осужденного.

В **Казахстане** бесплатный онлайн-доступ к периодически обновляемой подробной статистической информации об уголовных и иных коррупционных преступлениях был предоставлен на веб-сайте Антикоррупционной службы www.anticorruption.gov.kz. Он имел следующие разделы: Анализ деятельности Национального бюро и информация о социально значимых расследованиях. Кроме того, статистика правоохранительных органов была размещена на веб-сайте Комитета по правовой статистике и в Специализированных Ведомостях (<http://service.pravstat.kz/>).⁸⁵²

В **Украине** всеобъемлющая уголовная статистика, включающая данные о расследовании, судебном преследовании и вынесении решений по коррупционным преступлениям, была доступна для общественности на веб-сайте Генеральной прокуратуры и на веб-портале судебных органов.

Вставка 56. Открытый реестр коррупционных дел в Украине

После направления дел НАБУ и САПО в суд информацию об этих делах можно найти в реестре дел, который содержит информацию о каждом деле в удобной для пользователя агрегированной форме. Каждое дело содержит краткое описание соответствующего случая, дату начала расследования, квалификацию преступления, дату предъявления обвинения, наименование суда, в котором рассматривается дело, и статус дела. Реестр находится в открытом доступе бесплатно на сайте НАБУ (<https://nabu.gov.ua/reestr-sprav>) на украинском языке, что позволяет всем желающим проверить статус громких коррупционных дел. По состоянию на сентябрь 2019 года, в реестре содержалась информация о 186 уголовных делах

Украина также показывает интересный пример использования гражданским обществом официально опубликованных судебных решений. Единый государственный реестр судебных решений публикуется в режиме онлайн, в том числе в машиночитаемом формате.⁸⁵³ Полученные данные были использованы для анализа различных параметров рассмотрения уголовных дел. Например, финансируемые донорами НПО изучали судебные приговоры по уголовным делам, связанным с коррупцией. Исследование ясно показало, что санкции были очень мягкими и не оказывали сдерживающего воздействия, и в последние несколько лет эта тенденция не улучшалась (см. Рис. ниже).⁸⁵⁴

Рисунок 26. Виды наказания или освобождения от наказания, применяемые за коррупционные преступления в Украине



Примечание: Сводные данные за 2014-2018 годы, охватывающие следующие уголовные преступления: ложная информация в декларации об активах; пассивный подкуп в государственном секторе; незаконное обогащение; активный подкуп в государственном секторе; торговля влиянием. Источник: исследование украинского Центра социальных данных и Центра демократии и верховенства права, финансируемого АМР США, май 2019 г., с. 12, <https://socialdata.org.ua/wp-content/uploads/2019/05/corruption-report-20-05-2019.pdf> (только на украинском языке).

В ходе четвертого раунда мониторинга СПД получены сообщения из **Азербайджана, Таджикистана и Монголии**⁸⁵⁵ о том, что статистические данные обнародовались на регулярных пресс-конференциях или в пресс-релизах. В этой связи следует отметить, что такие обзоры могут носить весьма общий характер, не содержать общих и конкретных статистических данных и не могут рассматриваться в качестве приемлемой альтернативы публикации официальной статистики.

В то же время до сих пор существует несколько стран СПД, в которых ограничен доступ общественности к статистической информации о коррупционных правонарушениях, их преследовании и судебном разбирательстве, что противоречит стандартам открытости информации и препятствует общественному надзору за деятельностью государственных органов по противодействию коррупции.

Эта проблема, например, была выявлена в **Кыргызстане**, где уголовная статистика по рассмотрению коррупционных преступлений классифицируется как «Для служебного пользования».⁸⁵⁶ В **Узбекистане** официальная уголовная статистика по коррупционным преступлениям также не является общедоступной.⁸⁵⁷

В то же время некоторые страны предприняли усилия по совершенствованию своих правил, касающихся статистических баз данных и методологий.

Для обеспечения комплексной уголовной статистики преступлений, связанных с коррупцией, Министерство юстиции **Армении** разработало поправки в Закон о прокуратуре. Закон устанавливает, что: до 1 апреля каждого года Генеральная прокуратура Республики Армения публикует отчет о расследовании преступлений на веб-сайте Генеральной прокуратуры Республики Армения. В соответствии с подследственностью, отчет должен содержать информацию о результатах расследования преступлений, совершенных в течение предыдущего года,

статистические данные, сравнительный анализ и выводы по ним. В целях составления отчета следственные органы в соответствии с подведомственностью следствия до 1 февраля каждого года представляют в Генеральную Прокуратуру Республики Армения информацию и статистические данные о результатах расследования преступлений, совершенных в предыдущем году. Закон был включен в институциональный антикоррупционный пакет и вступил в силу в июле 2017 года. Генеральная прокуратура Армении разработала методическое руководство по предоставлению статистических данных о ходе расследования коррупционных преступлений всеми органами предварительного следствия для размещения на сайте прокуратуры.⁸⁵⁸

Кыргызстан изменил методологию сбора статистических данных о преступных деяниях в целом и коррупционных преступлениях в частности. Одним из пунктов реформы было возложение обязанности по сбору уголовно-правовой статистики с Министерства внутренних дел на органы прокуратуры. Одной из заявленных целей данной меры стало создание единой системы учета заявлений и сообщений о преступлениях, а также внедрение открытой и автоматизированной системы учета движения материалов и уголовных дел – от момента регистрации до оглашения и исполнения судебного решения (приговора). Для решения этих задач в центральном аппарате Генерального прокурора было создано новое Управление правовой статистики и учета с региональными подразделениями.⁸⁵⁹

Аналогичные шаги по реформированию системы регистрации и статистики уголовных преступлений с внедрением электронных систем были предприняты в **Узбекистане**.⁸⁶⁰

Применение уголовных мер в отношении высокопоставленных коррупционеров

Борьба с громкой и сложной коррупцией остается вызовом для многих стран региона. Правоохранительные органы в таких юрисдикциях все еще склонны расследовать мелкую коррупцию гораздо чаще, чем громкие дела.

Мониторинг СПД показал, что это имеет место в **Армении**⁸⁶¹ и **Таджикистане**.⁸⁶²

Однако совсем недавно власти Армении начали широкомасштабное расследование и уголовное преследование по громким коррупционным делам и выявили случаи налогового мошенничества со стороны компаний, в том числе контролируемых бывшими высокопоставленными государственными чиновниками или их аффилированными лицами. Они также начали расследование ряда проектов государственного и частного секторов, финансируемых из-за рубежа, в том числе в области добычи полезных ископаемых и инфраструктуры.⁸⁶³

В течение 2016-2017 годов не было вынесено окончательного приговора по громким делам в **Боснии и Герцеговине**.⁸⁶⁴ Проблемы, связанные со сложными случаями коррупции, также были упомянуты в связи с **Косово**.⁸⁶⁵ Для **Болгарии** тоже актуальна необходимость обеспечения стабильного и эффективного расследования и судебного преследования по делам о коррупции на высоком уровне, в том числе в отношении политиков.⁸⁶⁶ Значительные усилия также потребовались для укрепления верховенства права в **Молдове** путем борьбы с коррупцией на высоком уровне, возвращения средств от банковского мошенничества и привлечения к ответственности виновных.⁸⁶⁷

Точно так же ограниченным остается ответ уголовного правосудия против коррупции на высоком уровне в **Черногории**. В 2018 году обвинения в коррупционных правонарушениях были предъявлены в 12 случаях коррупции на высоком уровне (2017 год: 10) против 31 человека, включая мэров и государственных служащих, и 2 юридических лиц. Новое расследование было начато в шести случаях (2017: 16) коррупции высокого уровня.⁸⁶⁸

В то время как в **Азербайджане** число дел, касающихся серьезных и сложных коррупционных правонарушений или должностных лиц высокого уровня, было признано очень низким, число дел, направленных в суд с участием государственных служащих среднего и высшего звена в 2015 году, несколько увеличилось.⁸⁶⁹

Некоторые страны СПД уже предприняли важные шаги для решения проблемы коррупции на высоком уровне, и их работа в этом направлении нуждается в дальнейшей активизации.

Например, в последние годы **Монгольский** независимый орган по борьбе с коррупцией (НАБК) начал ряд расследований. В течение 2017-2018 г.г. за коррупцию были осуждены четыре руководителя центральных органов. Кроме того, НАБК провел уголовное расследование в отношении двух бывших премьер-министров по обвинению в злоупотреблении должностными полномочиями, вынесении незаконных решений, предоставлении льгот другим лицам в процессе утверждения инвестиционных соглашений. Еще одно продолжающееся расследование касалось действующего депутата, который обвинялся в злоупотреблении полномочиями. Большинство громких коррупционных дел в Монголии касаются двух видов коррупционных преступлений – пассивного подкупа или злоупотребления властью в связи с расходованием государственных средств.⁸⁷⁰

В **Узбекистане** отмечено низкое количество уголовных дел по коррупционным преступлениям в отношении высокопоставленных должностных лиц, большинство из которых являются судьями и прокурорами (информация об уровне занимаемых ими должностей отсутствует).⁸⁷¹

В **Кыргызстане** мониторинг СПД показал активность правоохранительных органов в выявлении и преследовании коррупционных правонарушений, в том числе в отношении высших должностных лиц. Однако, согласно опрошенным НПО и другим источникам, такие уголовные преследования часто имеют политическую подоплеку, особенно когда преследуются представители предыдущих правительств.⁸⁷²

В **Казахстане** в течение 2014–2016 годов за коррупцию были осуждены 106 высокопоставленных должностных лиц, в том числе 2 руководителя центральных органов, 1 заместитель руководителя центрального органа, 5 судей и 1 прокурор.⁸⁷³

В **Грузии** в течение 2013-2015 г.г. были осуждены 92 высокопоставленных государственных чиновника. Хотя в процессе мониторинга СПД эксперты слышали из различных источников о том, что, по их мнению, не предпринимается достаточных усилий для устранения того, что воспринимается как значительное количество коррупции на высоком уровне.⁸⁷⁴ Более того, совсем недавно было отмечено, что прогресс Грузии в борьбе с коррупцией на высоком уровне остается слабым⁸⁷⁵. В отчете 2018 года об осуществлении Соглашения об ассоциации ЕС с Грузией также подчеркивается, что коррупция среди элиты высокого уровня остается серьезной проблемой, в то же время признавая результаты Грузии в борьбе с коррупцией на низком и среднем уровнях, что приводит к хорошему региональному рейтингу в показателях восприятия.⁸⁷⁶

В **Сербии** в 2018 году суды осудили 41 человека за коррупционные правонарушения на высоком уровне (на основании обвинительных заключений прокуратуры по борьбе с организованной преступностью) (по сравнению с 50 в 2017 году). Из них 13 были основаны на соглашениях о признании вины. В двух из этих случаев была произведена конфискация имущества.⁸⁷⁷

Некоторые страны СПД продемонстрировали улучшенные результаты в судебном преследовании высокопоставленных чиновников или в борьбе со сложной коррупцией.

С момента создания Национального антикоррупционного бюро Украины (НАБУ) и Специализированной антикоррупционной прокуратуры (САПО) – специализированных органов по расследованию и судебному преследованию высокопоставленных и громких коррупционных преступлений в **Украине** – количество соответствующих дел значительно возросло. По состоянию

на июнь 2019 года детективы НАБУ расследовали 745 дел⁸⁷⁸; к концу 2018 года прокуроры САПО представили в суд 176 дел.⁸⁷⁹ Однако судебное разбирательство по этим делам остается медленным и неактивным, поскольку к июню 2019 года приговоры были вынесены только по 28 делам, главным образом на основе соглашений о признании вины.⁸⁸⁰ Отсутствие надлежащего судебного разбирательства стало одной из причин недавнего создания в стране специализированного высшего Антикоррупционного суда.

Недавно в **Албании** были отмечены некоторые позитивные первоначальные достижения в области осуждения высокопоставленных государственных должностных лиц. В 2018 году судом по тяжким преступлениям был вынесен приговор в отношении одного из судей Апелляционного суда (дело в настоящее время находится на апелляционном уровне), также Апелляционным судом по тяжким преступлениям был вынесен приговор в отношении одного из прокуроров (дело в настоящее время находится в Верховном суде). В 2018 году в отношении высокопоставленных государственных чиновников было возбуждено 102 новых дела (обвинены 7 человек), что больше по сравнению с 61 делом в 2017 году (обвинены 10 человек). Однако эти расследования последних лет пока не привели к значительному числу окончательных обвинительных приговоров высокопоставленных государственных чиновников. В феврале 2019 года 12 должностных лиц и бывших должностных лиц Министерства юстиции были арестованы по подозрению в злоупотреблении должностными полномочиями и нарушении равенства в тендерах в период 2016-17 гг. Среди этих чиновников был и бывший генеральный секретарь Министерства юстиции.⁸⁸¹

Некоторое время тому назад в **Латвии** осуществлялось уголовное преследование по ряду громких коррупционных дел.⁸⁸² Одним из недавних примеров является дело о коррупции в отношении главы центрального банка Латвии, которое уже передано в суд.⁸⁸³

Северная Македония продолжила наращивание своего опыта расследования, уголовного преследования и судебного разбирательства дел о коррупции на высоком уровне. Специальная прокуратура предъявила 18 обвинений по тяжким уголовным преступлениям. Возобновились судебные слушания по ряду важных дел с участием бывших высокопоставленных должностных лиц, таких как бывший Министр транспорта, бывший Министр внутренних дел, несколько бывших сотрудников служб безопасности и контрразведки, видные деловые люди и должностные лица местного уровня. В 2018 году суды вынесли пять приговоров в отношении 19 человек, в том числе три приговора, основанные на признании вины. Были вынесены окончательные приговоры бывшему Премьер-министру, его помощнику, бывшему Министру внутренних дел и бывшему директору Бюро по вопросам безопасности и контрразведки. В общей сложности, наряду с четырьмя делами, которые все еще расследуются с 2017 года, в 2018 году было девять текущих дел, связанных с 17 лицами. Дела в основном касались нарушения правил закупок.⁸⁸⁴

Румыния известна своими активными правоприменительными действиями против коррупции на высоком уровне. Несмотря на все более сложные обстоятельства в правовой и политической среде, результаты деятельности судебных органов сопоставимы с предыдущими годами. С сентября 2017 года по август 2018 года Национальное управление по противодействию коррупции направило в суд 854 обвиняемых по 299 делам. В отношении 659 обвиняемых было вынесено 266 окончательных обвинительных приговоров. Наложение ареста на имущество было произведено на сумму 447 млн. евро, а общая сумма конфискованных активов составила около 67,4 млн. евро, причем в результате окончательных решений была выплачена компенсация гражданским сторонам на сумму 109 млн. евро, в том числе 81 млн. евро (74%) в качестве компенсации, присужденной государственным органам и учреждениям, а также компаниям с государственным капиталом. В январе-августе 2018 года Верховный суд кассационной инстанции и юстиции вынес решения по 13 делам о коррупции высокого уровня в первой инстанции и по 10 делам о коррупции высокого уровня – по результатам окончательного решения.⁸⁸⁵

Выводы

В течение отчетного периода выявление коррупционных правонарушений в регионе было сосредоточено в традиционно уязвимых для коррупции сферах, таких как государственные финансы, природные ресурсы, административные услуги (выдача разрешений, лицензий и т.д.), государственные закупки, налоги и таможня, здравоохранение и образование. В некоторых странах можно было увидеть четкую связь между коррупционной практикой и особенностями национальной экономики.

Что касается видов коррупционных правонарушений, то наиболее часто выявляемыми правонарушениями являлись хищение государственных средств, подделка документов и злоупотребление должностными полномочиями.

Что касается уголовных наказаний за коррупцию, общей тенденцией было более частое применение санкций, не связанных с лишением свободы. Это вызвало обеспокоенность с точки зрения соразмерности и сдерживающего характера фактических санкций.

По-прежнему в нескольких странах СПД доступ общественности к статистической информации о коррупционных преступлениях, их преследовании и вынесении судебных решений был ограничен. Это противоречило стандартам открытости информации и препятствовало общественному контролю за деятельностью государственных органов по противодействию коррупции.

Некоторые страны предприняли усилия для решения проблемы коррупции на высоком и сложном уровне. Однако в целом она остается одной из ключевых проблем для региона. Большинство стран АКС продемонстрировали весьма ограниченные усилия по выявлению, расследованию и судебному преследованию высокопоставленных коррупционеров. Эти страны должны пересмотреть свою политику в области уголовного правосудия и преобразовать выводы в реальные действия.

Наиболее распространенными препятствиями для эффективной борьбы с коррупцией на высоком уровне в регионе являются отсутствие подлинной политической воли к преследованию этих преступлений, слабость правоохранительных органов, отсутствие потенциала для обеспечения уголовной ответственности за такие преступления, недостаточный уровень межведомственного и международного сотрудничества.

См. Рекомендации в конце этой главы.

Антикоррупционные органы уголовного правосудия

Международные стандарты

Ответственность за расследование и судебное преследование преступлений, связанных с коррупцией, должна быть четко возложена на существующие или вновь созданные учреждения. Конвенция ООН против коррупции (Статья 36) и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (Статья 20) устанавливают критерии эффективной специализации органов по борьбе с коррупцией, включая независимость, специализацию, выделение необходимых ресурсов и надлежащую подготовку. Конвенция ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок не требует специализации; однако ее Статья 5 и Руководство по эффективной практике осуществления конкретных статей Конвенции предусматривают требование о независимости и достаточных ресурсах для расследования конкретного вида коррупции – подкупа иностранных должностных лиц.

Вставка 57. Положения международных договоров о расследовании и судебном преследовании коррупции

Конвенция ООН против коррупции – Статья 36: каждое государство-участник в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы обеспечивает существование органа или органов или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией посредством правоохранительной деятельности. Такому органу или органам или лицам предоставляется необходимая независимость в соответствии с основополагающими принципами правовой системы государства-участника, с тем чтобы они могли эффективно и без какого-либо ненадлежащего влияния выполнять свои функции. Такие лица или сотрудники такого органа или органов должны иметь соответствующую подготовку и ресурсы для выполнения своих задач.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию – Статья 20: каждая Сторона принимает такие меры, какие могут потребоваться для обеспечения того, чтобы физические или юридические лица специализировались на борьбе с коррупцией. Они должны обладать необходимой независимостью в соответствии с основополагающими принципами правовой системы Стороны, с тем чтобы они могли эффективно выполнять свои функции и быть свободными от любого ненадлежащего давления. Сторона обеспечивает, чтобы персонал таких учреждений имел надлежащую подготовку и финансовые ресурсы для выполнения своих задач.

Двадцать руководящих принципов борьбы с коррупцией, Резолюция (97)24 Комитета министров Совета Европы – принципы 3 и 7: обеспечить, чтобы лица, ответственные за предупреждение, расследование, судебное преследование и вынесение судебных решений по коррупционным преступлениям, пользовались независимостью и автономией, соответствующими их функциям, были свободны от ненадлежащего влияния и имели эффективные средства для сбора доказательств, защиты лиц, которые помогают властям в борьбе с коррупцией, и сохранения конфиденциальности расследований. Содействовать специализации лиц или органов, отвечающих за борьбу с коррупцией, и обеспечивать их надлежащими средствами и подготовкой для выполнения их задач.

Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок – статья 5: расследование и судебное преследование подкупа иностранного публичного должностного лица осуществляются в соответствии с применимыми правилами и принципами каждой Стороны. На них не должны влиять соображения национального экономического интереса, потенциальное воздействие на отношения с другим государством или личность вовлеченных физических или юридических лиц.

Практическое руководство по осуществлению конкретных статей Конвенции о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных деловых операциях - пункт D) Статья 5: правоприменение

Странам-членам следует проявлять бдительность в обеспечении того, чтобы на расследования и судебное преследование за подкуп иностранных публичных должностных лиц в международных деловых операциях не влияли соображения национальной экономической заинтересованности, потенциальное влияние на отношения с другим государством или личность вовлеченных физических или юридических лиц. в соответствии со статьей 5 Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством.

Жалобы на подкуп иностранных публичных должностных лиц следует серьезно расследовать, а компетентные органы должны оценивать достоверные утверждения.

Страны-члены должны предоставлять адекватные ресурсы правоохранительным органам, чтобы обеспечить эффективное расследование и судебное преследование за подкуп иностранных публичных должностных лиц в международных деловых операциях, принимая во внимание Комментарий 27 к Конвенции ОЭСР по борьбе с взяточничеством.

В качестве целей в «20 результатах к 2020 году»⁸⁸⁶ Восточного партнерства ЕС (ВП) для стран ВП обозначены полностью функционирующие независимые специализированные высокоэффективные антикоррупционные органы, а также их наработки в расследовании и вынесении приговоров по делам о громкой коррупции.

Независимость в широком смысле означает, что орган по борьбе с коррупцией должен быть защищен от чрезмерного политического давления и вмешательства. Она должна включать в себя институциональную и операционную автономию; четкую правовую базу и мандат, в том числе четкое разграничение основной юрисдикции; прозрачные процедуры назначения и снятия руководителя (руководства); внутренний контроль и надлежащее управление персоналом. Независимость должна идти рука об руку с подотчетностью и способностью работать с другими институтами для успешного решения проблемы коррупции.

Специализация означает наличие специализированного персонала с конкретным мандатом для борьбы с коррупцией и специальным набором навыков, необходимых для выполнения этого мандата. Необходимые ресурсы должны включать финансовые, технические и людские ресурсы. Это также предполагает наличие достаточных полномочий для выполнения задач учреждения.

В международных требованиях нет призыва к созданию специализированного антикоррупционного правоохранительного органа и следованию какой-то одной модели. Формы и уровни специализации будут отличаться от страны к стране, и фактическое институциональное устройство должно выбираться каждой страной в зависимости от ее правовой и институциональной базы и других соображений.

Специализация

Страны АКС выбрали различные институциональные решения с точки зрения специализации в расследовании и судебном преследовании коррупции (см. таблицу ниже). Некоторые из них также создали специализированные суды или учредили другие формы судебной специализации. Этот вопрос рассматривается далее в настоящем докладе.

Модели специализации можно разделить на три группы.

Первая группа стран создала автономные специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией. Среди стран СПД такие агентства имеют либо следственные полномочия, например Управление по борьбе с коррупцией **Азербайджана**, УБК и Национальное антикоррупционное бюро **Украины**, НАБУ, либо прокурорские полномочия, например Специализированная антикоррупционная прокуратура **Украины**, САП.

Существуют также учреждения, которые сочетают в себе как следственные, так и прокурорские функции. Они являются общими для всего региона АКС; их примерами являются Национальное управление **Румынии** по борьбе с коррупцией и Управление **Хорватии** по борьбе с коррупцией и организованной преступностью. Они также существуют в некоторых странах ОЭСР, такие как Национальное управление **Норвегии** по расследованию и судебному преследованию коррупционных преступлений, Специальная прокуратура **Испании** по борьбе с коррупцией и организованной преступностью и управление **Великобритании** по борьбе с крупным мошенничеством.

Кроме того, некоторые из этих ведомств обладают широкой компетенцией и охватывают наряду с коррупцией организованные, экономические или экологические преступления (Хорватия, Норвегия, Испания и Соединенное Королевство), в то время как в других моделях антикоррупционная специализация сужена до охвата только отдельных видов коррупции – чаще всего коррупцию высокого уровня и громкую коррупцию (Румыния и Украина).

Вторая группа – это страны с антикоррупционной специализацией в рамках существующих правоохранительных и прокурорских органов. Некоторые из ее вариаций можно найти в большинстве стран СПД, в частности, в **Армении, Грузии, Кыргызстане и Узбекистане**.

Наконец, в третью группу входят страны с многоцелевыми специализированными антикоррупционными учреждениями, сочетающими в себе превентивные и репрессивные полномочия. Среди стран СПД такую модель можно найти в **Монголии** с ее независимым органом по борьбе с коррупцией и **Таджикистане** с его Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией.

Таблица 56. Специализированные антикоррупционные правоохранительные органы в странах АКС

| | Специализированные антикоррупционные следственные органы | Специализированные антикоррупционные органы прокуратуры | Специализированные подразделения / персонал следственных органов | Специализированные подразделения / персонал в органах прокуратуры | Специализированные антикоррупционные многоцелевые учреждения |
|--|--|---|--|---|--|
| Страны Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией | | | | | |
| Армения | | | ● | ● | |
| Азербайджан | ● | | | | |
| Грузия | | | ● | ● | |
| Казахстан | Нет данных | Нет данных | Нет данных | ● | Нет данных |
| Кыргызстан | | | ● | | |
| Монголия | | | | | ● |
| Таджикистан | | | ● | ● | ● |
| Украина | ● | ● | ● | | |
| Узбекистан | | | ● | ● | |
| Другие страны АКС | | | | | |
| Албания | | | ● | ● | |
| Беларусь | | | ● | ● | |
| Босния и Герцеговина | | | ● | ● | |
| Болгария | | | ● | ● | |
| Хорватия | | ● | ● | ● | |
| Эстония | | | ● | ● | |
| Косово | ● | ● | ● | ● | |
| БЮР Македония | | | ● | ● | |
| Латвия | | | ● | ● | ● |
| Литва | | | ● | ● | ● |
| Молдова | ● | ● | ● | ● | ● |
| Черногория | | ● | ● | ● | |
| Румыния | | | ● | | |
| Россия | ● | | ● | ● | |
| Сербия | | | ● | ● | |
| Словения | | | ● | ● | |

Источник: Отчеты по мониторингу СПД; Исследование секретариата ОЭСР/АКС.

Несмотря на описанные различные институциональные механизмы, отсутствие подлинной специализации по-прежнему вызывало обеспокоенность в ходе четвертого раунда мониторинга, как и во время третьего раунда. Особенно в странах, которые выбрали специализацию в рамках существующих правоохранительных органов. Зачастую она носит номинальный характер: специализированные антикоррупционные следователи и прокуроры занимаются другими видами преступлений или их специализация не обеспечивается на уровне, требуемом международными стандартами. Эти функции были распределены между несколькими учреждениями с дублирующей юрисдикцией. Это вызывало особую озабоченность в области оперативно-розыскной деятельности и приводило к тому, что некоторые дела проваливались или расследовались одновременно

несколькими ведомствами. Подотчетность также остается проблемой в таких моделях, поскольку каждое ведомство указывает пальцем на других и возлагает вину за высокий уровень коррупции или неудачные расследования и преследования на кого-то другого.

Страны, имеющие автономные специализированные правоохранительные или многоцелевые органы, также сталкиваются с трудностями, чтобы эффективно и в полном объеме осуществлять свои функции. Например, в **Украине** некоторые дела, которые подпадали под юрисдикцию НАБУ и САПО, не передавались им, а расследовались другими ведомствами. Несмотря на рекомендацию обеспечить строгое соблюдение исключительной юрисдикции этих учреждений, эта проблема сохраняется, и в последующих докладах о ходе работы приводятся такие примеры. Кроме того, в одном из таких случаев «суд оправдал офицера СБУ, которому было предъявлено обвинение в злоупотреблении служебным положением, поскольку дело, находящееся в ведении НАБУ, расследовалось военной прокуратурой».⁸⁸⁷ В **Монголии** из-за отсутствия ресурсов и регионального представительства функции НАБК выполняет Главное полицейское управление.

Согласно отчетам четвертого раунда мониторинга, специализация прокуроров вызывала особую озабоченность, поскольку большинство стран СПД не обеспечили такую специализацию в полном объеме или в практической плоскости.

В **Азербайджане** прокуроры из Департамента государственных обвинений Генеральной прокуратуры представляют дела о коррупции в суде; они также занимаются всеми другими уголовными делами. В отчете о мониторинге было установлено, что отсутствие соответствующей прокурорской специализации препятствовало процессу успешного судебного преследования за коррупцию, и было рекомендовано делегировать специализированных антикоррупционных прокуроров в АКД или найти другое решение для улучшения каналов связи между следователями и прокурорами. В **Кыргызстане**, **Таджикистане** и **Узбекистане** специализация прокуроров также отсутствовала.

В **Монголии** не было ни одного специализированного антикоррупционного прокурорского органа или подразделения. С 2017 года прокуратура столицы контролировала все дела НАБК, и в отчете СПД было рекомендовано Монголии продолжить специализацию этого подразделения в соответствии с международными требованиями.

В **Казахстане** введен институт специальных (процессуальных) прокуроров, осуществляющих надзор за конкретным делом, в том числе коррупционным, от начала досудебного расследования до представления дела в суд. Однако из-за ограниченности ресурсов им поручались только «неотложные и весьма сложные дела, независимо от их категории».⁸⁸⁸ В докладе СПД Казахстану рекомендовано обеспечить постоянную антикоррупционную специализацию прокуроров.

После предыдущего раунда мониторинга появилась еще одна негативная тенденция. В частности, в ряде стран СПД органы национальной безопасности несут ответственность за расследование коррупционных правонарушений. Это не соответствует международным стандартам⁸⁸⁹, так как работа спецслужб менее прозрачна в силу их специфики и отсутствия эффективного общественного контроля. Это не соответствовало антикоррупционным задачам и, наоборот, создавало коррупционные риски. Так было в **Грузии**, **Армении**, **Кыргызстане** и **Узбекистане**. Кроме того, в некоторых из этих стран в рамках органов национальной безопасности были созданы специализированные антикоррупционные структуры. В частности, **Грузия** создала Антикоррупционное агентство в составе своей службы государственной безопасности, а **Кыргызстан** – Антикоррупционную службу в составе своего Государственного Комитета национальной безопасности. В 2017 году **Казахстан** присоединился к этому списку, ограничив исключительную юрисдикцию своего специализированного антикоррупционного органа (Национального антикоррупционного бюро) и предоставив Комитету национальной безопасности альтернативную юрисдикцию по делам о коррупции.

В докладе СПД по **Узбекистану** отмечается, что в функции органов государственной безопасности не должно входить противодействие экономическим и коррупционным преступлениям. Это связано с тем, что деятельность спецслужб, как правило, непрозрачна в силу своей специфики, и отсутствует эффективный общественный контроль за ними. Наделение спецслужб полномочиями по борьбе с уголовными преступлениями может привести к злоупотреблениям и само по себе создает значительные коррупционные риски.⁸⁹⁰ Аналогичные выводы были сделаны в докладах по **Грузии** и **Кыргызстану**, в которых рекомендовано этим странам рассмотреть вопрос об исключении функции досудебного расследования коррупционных преступлений из сферы компетенции органов национальной безопасности.⁸⁹¹

Некоторые другие ведомства также проводят расследования и уголовное преследование коррупционных преступлений. Например, военные прокуроры в **Украине** проводят многие расследования дел о коррупции, которые не имеют никакого отношения к военной сфере и не были совершены военнослужащими. Опять же, эти дела должны расследоваться и преследоваться в судебном порядке учреждениями, специально созданными для выполнения таких задач, поскольку они обладают надлежащими уровнями общественного контроля и подотчетности, а также необходимой квалификацией.

Независимость

В целом, отсутствие независимости специализированных правоохранительных органов от неправомерного вмешательства остается одной из основных проблем в большинстве стран СПД, а также в регионе Восточной Европы и Центральной Азии. В той или иной степени, следователи и прокуроры в этих странах подвергаются различным формам давления сверху, когда регулярно происходит вмешательство в их расследования и судебное преследование, а также сами подвергаются преследованиям. Этому способствуют различные факторы, которые часто различаются в зависимости от модели специализации, мандата специализированного учреждения и, к сожалению, строгости их применения.

В большинстве случаев, когда создаются специализированные антикоррупционные учреждения, их статус, полномочия и гарантии независимости закрепляются законом.

Органы, наделенные следственными полномочиями, а также многоцелевые учреждения, как правило, являются независимыми учреждениями с особым статусом. Их финансирование гарантируется законом, а бюджеты определяются законодательной властью. Это касается НАБУ **Украины**, НАБК **Монголии** и Агентства **Таджикистана** по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией.

Как правило, специализированные органы прокуратуры институционально включены в систему органов прокуратуры с различными формами организационной и структурной автономии и гарантиями независимости. В качестве примеров можно привести АКД **Азербайджана** и САПО **Украины**. Оба эти органа функционируют как автономные департаменты/управления (статус АКД был повышен с уровня Департамента до уровня Управления в рамках четвертого раунда мониторинга) в структуре Генеральной прокуратуры. Оба они возглавляются Главными прокурорами, которые также имеют звание заместителя Генерального прокурора. Кроме того, оба они находятся в отдельных помещениях и финансируются отдельно от остальной части прокуратуры. Это общая договоренность для всех стран АКС. В «Албании, Молдове, Черногории, Румынии, Сербии, Словении ... специализированные прокуратуры являются автономными органами в рамках органов прокуратуры стран».⁸⁹²

Не существует специальных положений в отношении специализированных подразделений и лиц в рамках существующих правоохранительных органов, касающихся их статуса и полномочий, а только те, которые предусмотрены внутренними правилами. Их процессуальная независимость

также не регулируется каким-либо особым образом и предполагается институциональными законами принимающих их учреждений или другими правовыми актами, которые регулируют учреждения, в которые они размещены. Это в большинстве случаев не обеспечивает необходимых гарантий для следователей и прокуроров, занимающихся политически чувствительными делами.

Процедуры назначения, продвижения по службе и отстранения от должности по-прежнему слабо регламентированы, если вообще регулируются, и не предусматривают необходимых гарантий в рамках всех стран СПД. Это нашло отражение во многих рекомендациях четвертого раунда мониторинга. Тем не менее, **Украина** может быть названа хорошей практикой в этом контексте. Руководители обоих ее правоохранительных антикоррупционных органов – НАБУ и САПО – были назначены в соответствии с прозрачной процедурой конкурсного отбора отборочными комиссиями, состоящими из независимых экспертов и международных высокопоставленных лиц. Сотрудники этих учреждений также отбирались через открытый конкурс. Это обеспечило НАБУ и САПО беспрецедентный уровень поддержки со стороны экспертного сообщества, гражданского общества и общественности и позволило предпринять некоторые смелые действия. **Молдова** является еще одной страной в АКС, которая проводит открытые конкурсы на должности своих специализированных антикоррупционных следственных и прокурорских органов, а также сотрудников этих учреждений.

Плохо регулируются развитие карьеры, продвижение по службе и оценка персонала, и большинству стран СПД необходимо разработать соответствующие процедуры и положения для обеспечения прозрачности и поощрения заслуг и хорошей работы.

Не происходит случайного назначения дел, и даже после назначения дело может быть отобрано у одного следователя/прокурора и передано другому их начальством; или же дело может быть вообще изъято из следственного учреждения.

В 2019 году Генеральный прокурор Грузии издал приказ, определяющий принципы распределения дел между прокурорами. Он предусматривал, что вышестоящий прокурор должен обеспечивать справедливое и прозрачное распределение дел в подразделении, находящемся под его надзором, с учетом количества дел, их сложности и объема, а также специализации, компетенции, опыта и навыков, необходимых для судебного преследования и/или расследования дела. В приказе приводится перечень обстоятельств, при которых вышестоящий прокурор может отстранить дело от рассмотрения подчиненным прокурором, и предусматривается, что такие решения должны быть обоснованы. В 2019 году в докладе ГРЕКО о соблюдении законодательства Грузии был сделан вывод о том, что ее рекомендация о передаче и снятии дел с прокуроров/сотрудников прокуратуры была выполнена удовлетворительным образом.⁸⁹³

Иерархическое давление и инструкции со стороны следователей и прокуроров более высокого уровня остаются проблемой в большинстве странах СПД.

В некоторых странах, где функции расследования и уголовного преследования объединены в одном антикоррупционном органе, их надлежащее разделение не было обеспечено, а система сдержек и противовесов в отношении неправомерно мотивированных расследований и непринятия мер, когда они были оправданы, отсутствует. Это создает возможности для вероятного или предполагаемого конфликта интересов, поскольку прокуроры несут ответственность за обеспечение надлежащего проведения расследований законными средствами. С этой целью в докладах о мониторинге СПД **Грузии, Кыргызстану** и **Узбекистану** было рекомендовано рассмотреть вопрос о снятии функций предварительного следствия с органов прокуратуры.

Наконец, даже в тех системах, в которых существует большинство элементов, необходимых для обеспечения реальной независимости, учреждения переживают самые беспокойные времена со времени предыдущего раунда мониторинга. Примечательно, что в последние годы некоторые из наиболее эффективных учреждений региона испытывали огромное давление со стороны

правительства и ключевых политических деятелей. Румынская СРР является одним из таких примеров.

Точно так же среди стран СПД НАБУ **Украины** и в некоторой степени САП находятся под постоянным давлением со стороны правящих элит. Оказываемое давление включало попытки внести изменения в законодательные положения об увольнении директора НАБУ, возбуждении уголовных дел как против детективов, так и против высшего руководства НАБУ. Наконец, отбор внешних аудиторов для оценки НАБУ сопровождался многочисленными скандалами и подвергся критике со стороны гражданского общества.

НАБК **Монголии** и ее руководство также подвергались многочисленным нападениям, включая попытки уволить ее директора и сократить бюджет этого учреждения. Во всех упомянутых странах были проведены широкие кампании в средствах массовой информации, направленные на подрыв имиджа этих учреждений и подрыв общественной поддержки. Поддержка неправительственных активистов, международных организаций и донорского сообщества имеет важное значение для того, чтобы помочь противостоять некоторому давлению и сохранить хорошую репутацию.

Оперативная самостоятельность

В предыдущем итоговом отчете были выявлены проблемы, связанные с возможностью изъятия и передачи уголовных дел о коррупционных правонарушениях. К сожалению, они сохранились и в четвертом раунде. Порядок и критерии таких переводов и изъятий зачастую не прописаны, как это имеет место в **Казахстане**. В других странах такие критерии требуют дальнейшего уточнения. В ходе четвертого раунда мониторинга **Кыргызстан** ввел определение таких критериев исключительности в свой Уголовно-процессуальный кодекс, однако они были сочтены недостаточно четкими, и Кыргызстану было рекомендовано конкретизировать и сузить их «либо непосредственно в УПК, либо нормативным актом/указанием Генерального прокурора».⁸⁹⁴ Аналогичная рекомендация была дана **Грузии** в ходе третьего раунда мониторинга. Для выполнения этой рекомендации Грузия разработала руководящие принципы для таких изъятий и переводов; тем не менее некоторые из этих оснований были сочтены «весьма расплывчатыми и могут как таковые подвергаться злоупотреблениям» и послужили основанием для новой рекомендации в ходе четвертого раунда мониторинга.⁸⁹⁵

Подотчетность и прозрачность, общественный и иной внешний надзор

В ходе четвертого раунда мониторинга были выявлены некоторые новые передовые практики в области подотчетности и прозрачности специализированных органов по борьбе с коррупцией. НАБУ **Украины** разработало эффективную коммуникационную политику, регулярно обновляет на своем сайте все аспекты своей деятельности, готовит полугодовые и годовые отчеты о деятельности, которые становятся общедоступными, а также внедрило один из самых инновационных инструментов – реестр коррупционных дел. Этот реестр включает в себя подробную информацию обо всех открытых расследованиях НАБУ и стал полезным инструментом для гражданского общества и общественности для отслеживания прогресса в расследовании дел.

Все специализированные антикоррупционные правоохранительные органы СПД создали специальные веб-сайты, собирают статистические данные о своей работе и готовят, как минимум, ежегодные отчеты о своей деятельности, делая их общедоступными. В некоторых странах СПД созданы общественные советы, которые осуществляют общественный надзор и вносят свой вклад в работу данных учреждений. Большинство специализированных антикоррупционных учреждений СПД отчитываются перед парламентом и обнародуют общую информацию о своей деятельности. АКД **Азербайджана** проводит ежеквартальные пресс-конференции совместно со своим институтом профилактики и координации политики.

Тем не менее, большинство из них могут улучшить свою подотчетность и прозрачность, лучше отчитываться о деятельности своих специализированных антикоррупционных правоохранительных органов и предоставлять возможность для содержательного обсуждения вопросов правоприменения и других достижений и проблем с общественностью и гражданским обществом. Как показывают недавние примеры в Украине, Румынии, Болгарии и других странах, государственная поддержка является одним из ключевых компонентов для антикоррупционных учреждений, поддерживающих независимость при рассмотрении дел о коррупции на высоком уровне. Более того, гражданское общество, СМИ и другие могут быть отличными источниками сообщений о коррупции. Международное сообщество может содействовать привлечению антикоррупционных учреждений к ответственности, оказывать необходимую техническую и экспертную поддержку, а иногда выступать в качестве наблюдателей и высокопоставленных лиц в различных политически чувствительных процессах, таких как, например, отбор руководителей антикоррупционных учреждений, их внешняя оценка и т.д.

Наконец, работа антикоррупционных подразделений и лиц в рамках существующих правоохранительных органов представляется менее заметной и менее понятной для общественности. Их результаты не получают широкой огласки, и зачастую общественность не знает об их существовании, если только она не имеет непосредственного опыта работы с такими учреждениями и не считает, что проблема коррупции решается надлежащим образом. Подотчетность и прозрачность таких подразделений и лиц необходимо повышать с помощью тех же средств, которые рекомендованы специализированным автономным учреждениям.

Ресурсы

Распределение ресурсов между специализированными антикоррупционными правоохранительными органами различается в разных странах СПД. Помимо **Азербайджана** и **Казахстана**, специализированные следственные и прокурорские органы по борьбе с коррупцией **Украины** в настоящее время хорошо оснащены как технически, так и с точки зрения людских ресурсов.

Кроме того, сотрудники этих специализированных антикоррупционных органов получают гораздо более высокие уровни вознаграждения по сравнению с обычными следователями и прокурорами. Например, в Украине «средняя базовая зарплата прокурора аналогичного ранга составляла одну десятую от зарплаты в Специализированной антикоррупционной прокуратуре».⁸⁹⁶ Такие финансовые стимулы обеспечивают жесткую конкуренцию правоохранительным органам Украины. То же самое относится и к азербайджанскому АКД, который может набирать высококвалифицированный персонал.

В **Монголии**, хотя процедура найма в НАБК не является конкурсной, и не заменяет надлежащего открытого конкурса, который Монголии рекомендуется применять, чтобы обеспечить подлинную независимость этого учреждения – «руководство НАБК применяет неформальную процедуру обращения в полицию и другие учреждения в поисках оперативных работников, которые считаются одними из наиболее квалифицированных»⁸⁹⁷ – но, по крайней мере, это позволяет нанимать высококвалифицированных сотрудников.

В отличие от этого, в некоторых странах СПД наблюдается снижение их кадрового потенциала после третьего раунда. Например, персонал НАБК **Монголии**, оставаясь неизменным, стал крайне неадекватным из-за почти удвоенной нагрузки на агентство. В целом в НАБК Монголии, в котором в настоящее время работают 30 следователей в рамках следственного департамента (плюс 7 вновь назначенных региональных следователей) и 20 следователей в рамках оперативного департамента, было подсчитано, что для дальнейшей работы потребуется дополнительно 50 следователей, чтобы справляться с рабочей нагрузкой.

Подразделение прокуратуры Монголии, которое занимается делами НАБК, также сильно недоукомплектовано кадрами, и по меньшей мере в 10 процентах случаев местные прокуроры выдвигают обвинения в судах вместо них. Такое положение привело к накоплению нерассмотренных дел, и явно создает проблемы для обеспечения исполнения решений по делам о коррупции.

В докладах четвертого раунда мониторинга по другим странам также было установлено, что имеющихся ресурсов недостаточно. В докладе по **Армении** отмечается, что «как представляется, следователей очень мало в отношении объема их обязанностей, особенно в случае выявления крупных преступлений с несколькими подозреваемыми».⁸⁹⁸

В дополнение к ресурсам, специализированные правоохранительные органы в регионе все еще не имеют всех необходимых полномочий и инструментов расследования. Например, в **Украине** у НАБУ не было технических возможностей для прослушивания телефонных разговоров, поскольку ей приходилось полагаться на Службу безопасности Украины, что создавало риск утечки информации и других практических проблем. По аналогичному вопросу в **Узбекистане** в отчете о мониторинге СПД отмечается, что монополия службы безопасности на прослушку может снизить эффективность антикоррупционных расследований. В докладе рекомендовано рассмотреть вопрос о предоставлении таких полномочий и технических ресурсов конкретному подразделению органов прокуратуры, проводящему антикоррупционные расследования.⁸⁹⁹

НАБК **Монголии** имеет законное право создавать свои региональные отделения, но ему было отказано в финансировании, и агентству пришлось полагаться на полицию для проведения расследований коррупции в регионах, удаленных от столицы.

Еще одной проблемой, наблюдавшейся в странах СПД, было отсутствие или ограниченный доступ к необходимым базам данных. В **Украине**, например, НАБУ по закону должно иметь доступ к базе данных, которую ведет агентство по предупреждению коррупции, однако на момент проведения четвертого раунда мониторинга прямой доступ детективам НАБУ не был предоставлен, что явилось основанием для соответствующей рекомендации.

Положительным моментом является то, что все больше стран развивают аналитический потенциал в правоохранительных органах в целом и в антикоррупционных правоохранительных органах в частности. После предыдущего раунда мониторинга штатные аналитики работали только в **Азербайджане** в офисах АКД. Сейчас в **Украине** в НАБУ работают штатные аналитики, которые дополняют работу детективов.

Другие страны СПД также могут извлечь выгоду из такого рода опыта. В **Монголии** следователи НАБК заявили о явной потребности в экономических и других технических специалистах и выразили мнение, что такие специалисты могут играть ключевую роль в ходе их комплексных расследований.⁹⁰⁰

Нехватка финансовых специалистов по-прежнему является проблемой в странах СПД, а также во всем регионе. Недавние коррупционные скандалы с отмыванием денег выявили проблемы со злоупотреблениями банками и отмыванием доходов от коррупции в **Латвии**, **Литве** и **Эстонии**, а также неспособность правоохранительных органов выявлять и расследовать такие преступления.

Финансовые расследования редко используются в регионе, а правоохранительные и прокурорские службы не обладают необходимыми знаниями и опытом.

Среди стран СПД только **Украина** и **Узбекистан** сообщили об использовании финансовых расследований и обучении персонала для этой цели.

В целом антикоррупционная подготовка следователей и прокуроров стала более последовательной, непрерывной и ориентированной на сложные виды коррупции. Страны СПД начали использовать

донорскую и международную помощь для разработки устойчивых учебных программ, в отличие от специальных семинаров и учебных мероприятий. Накоплен национальный опыт в области профессиональной подготовки, и есть несколько примеров регионального межнационального обмена опытом: эксперты НАБУ были приглашены в качестве инструкторов в Кыргызстан и Узбекистан. В **Украине, Узбекистане, Кыргызстане** АКС ОЭСР разработала специализированные комплексные учебные программы по моделированию случаев для следователей и прокуроров.

Наконец, в странах СПД создаются более широкие возможности для совместных тренингов, когда ответственные за выявление, расследование, судебное преследование и вынесение судебных решений работники обучаются вместе. Например, в **Украине** в большинстве тренингов вместе участвуют НАБУ, САП и другие правоохранительные органы, такие как ГФР и АРМА. В **Таджикистане** при Институте государственного управления при Президенте был создан Центр повышения квалификации сотрудников и судей по вопросам борьбы с коррупцией, который в соответствии с рекомендациями четвертого раунда мониторинга будет осуществлять совместную подготовку следователей, прокуроров и судей по вопросам борьбы с коррупцией.

Оценка эффективности работы

Оценка эффективности является новой областью для большинства правоохранительных специализированных учреждений. В некоторых странах законодательством предусмотрена специальная процедура проведения такой оценки. Например, Закон **Украины** о НАБУ требует проведения ежегодного внешнего аудита агентства для оценки его эффективности, оперативной и институциональной независимости. Если ревизионная комиссия приходит к выводу, что деятельность НАБУ была неэффективной или директор не выполнял свои обязанности должным образом, директор может быть уволен парламентом или президентом. До настоящего времени никаких ревизий не проводилось; назначение аудиторов заняло много времени и было омрачено скандалами, методика проведения такого аудита не была разработана. Между тем, с помощью международных доноров были наняты эксперты и проведена независимая внешняя техническая оценка НАБУ, которая была завершена в 2018 году.⁹⁰¹

В **Монголии** НАБК запросило проведение международного внешнего аудита, но он еще не был проведен. Другие учреждения, как представляется, не имеют каких-либо механизмов оценки своей деятельности и пересмотра своего стратегического видения.

Учреждения и подразделения по возвращению активов и управлению ими

Конвенция ООН против коррупции (Статья 31), Конвенция Совета Европы об отмывании, поиске, аресте и конфискации доходов от преступлений (1990 год; СЕД № 141 (чтатья 4)), Конвенция Совета Европы об отмывании, поиске, аресте и конфискации доходов от преступлений и финансировании терроризма (2009 год; №198 (статьи 4, 6 и 16)), международные стандарты целевой группы по финансовым мероприятиям в области борьбы с отмыванием денег и финансированием и распространением терроризма (рекомендации 4 и 38) – все они требуют принятия мер, позволяющих выявлять, отслеживать, замораживать или арестовывать доходы и средства совершения коррупционных преступлений с целью их последующей конфискации. Эти документы непосредственно не требуют создания каких-либо специализированных подразделений или назначения лиц для этой цели и не обсуждают институциональные рамки как таковые.

Рекомендации по обеспечению эффективного управления и, в случае необходимости, распоряжения замороженным, арестованным и конфискованным имуществом также включены в вышеупомянутые документы, а также в ряд других документов, в частности, в «Передовую практику управления арестованными активами G8» (2005). Соответствующие положения этих документов фокусируются на институциональном аспекте и требуют:

- Принятия действенных и экономически эффективных механизмов.
- Назначения и распределения необходимых полномочий, а также выделения необходимых ресурсов органу, ответственному за администрирование.
- Обеспечения строгого контроля за функционированием таких органов.
- Обеспечения прозрачности их работы.

Те, кто ответственны за управление активами, также должны быть готовы оказать правоохранительным органам незамедлительную поддержку и консультативную помощь в связи с замораживанием и арестом активов, включая их обработку.

Первой международной организацией, потребовавшей назначения или создания Бюро по возвращению активов и управлению ими, был Европейский Союз. В частности, решение 2007/845/JHA Европейского Союза (декабрь 2007 г. (Статья 1)) требует создания или назначения Национального управления по возвращению активов для содействия отслеживанию и идентификации доходов от преступлений и другого имущества, связанного с преступлениями, которое может стать объектом замораживания, ареста или конфискации по решению компетентного судебного органа. Директива Европейского Союза 2014/42/ЕС о замораживании и конфискации средств и доходов от преступлений (статья 10 (1)) требует создания централизованного управления или группы управлений или эквивалентных механизмов для обеспечения надлежащего управления имуществом.

Восточное партнерство ЕС в своих «20 результатах к 2020 году»⁹⁰² предусматривает в качестве целевых показателей для стран ВП наличие:

- правовой базы, позволяющей эффективно арестовывать, конфисковывать и распоряжаться преступными доходами.
- офисов по восстановлению активов с опытом работы по идентификации, заморозке, управлению и конфискации преступного/необоснованного богатства.

Впоследствии некоторые страны АКС-ЕС создали такие подразделения, в том числе Комиссию по координации усилий в сфере борьбы с коррупцией и конфискации незаконных активов **Болгарии**, Бюро по возвращению активов **Эстонии** и **Румынское** национальное агентство по управлению конфискованными активами, в то время как другие государства АКС-ЕС предпочли назначить контактных лиц в рамках существующих учреждений. **Хорватия** возложила эти функции на Департамент экономической преступности и коррупции Национальной полиции по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, **Латвия** назначила департамент экономической полиции Центрального департамента уголовной полиции Государственной полиции в качестве такого контактного центра, а **Литва** назначила два УВА – уголовную полицию и Генеральную прокуратуру.

Создание специальных подразделений, отвечающих за выявление, поиск и управление активами, подлежащими конфискации, также считается хорошей практикой в других странах, не являющихся членами ЕС. В других странах АКС, например, **Молдова** приступила к созданию такого ведомства, приняв в 2017 году закон об Агентстве по возвращению преступных активов и новое автономное подразделение в рамках Национального центра по борьбе с коррупцией, в обязанности которого входит возвращение активов, полученных преступным путем. В 2017 году в Уголовный кодекс Молдовы был включен новый раздел, касающийся оценки, управления и распоряжения имуществом, полученным преступным путем, в котором были определены соответствующие задачи, находящиеся в ведении Министерства финансов и Агентства по возвращению активов, полученных преступным путем.

Вставка 58. Национальное агентство Украины по выявлению, отслеживанию и управлению активами, полученными в результате коррупционных и иных преступлений (АРМА)

Нормативно-правовая база: Закон Украины «О Национальном агентстве Украины по выявлению, расследованию и управлению активами, полученными в результате коррупции и других преступлений» вступил в силу в ноябре 2015 года. Закон предусматривает, что вновь созданный орган, в частности, отвечает за поиск, отслеживание, оценку активов по обращению следователя, детектива, прокурора и суда (следственный судья). АРМА также отвечает за оценку, ведение учета и управление активами и была обязана создать и вести Единый государственный реестр активов. АРМА получила полномочия на сотрудничество с аналогичными органами (отделами по отслеживанию и управлению активами) зарубежных стран, другими компетентными органами, соответствующими международными организациями и была уполномочена участвовать от имени Украины в получении доказательств по делам, связанным с возвращением в Украину активов, полученных преступным путем, находящихся в иностранных юрисдикциях.

Создание агентства: агентство – Агентство Украины по возвращению активов и управлению ими (АРМА) было создано постановлением Кабинета Министров Украины от февраля 2016 года. В марте 2016 года Правительство сформировало состав конкурсной комиссии по отбору кандидата на должность Председателя АРМА. Процедура отбора была проведена, и первый Председатель АРМА был назначен в декабре 2016 года. С момента создания АРМА укомплектована на 64%. В состав АРМА входят центральное отделение (126 сотрудников) и шесть межрегиональных территориальных отделений (33 сотрудника). АРМА имеет доступ к 43 реестрам и информационным базам данных, которые управляются или принадлежат государственным и местным органам власти. Для АРМА был введён механизм получения информации о наличии и состоянии счетов, операциях по счетам конкретных юридических или физических лиц. АРМА присоединилась к различным международным сетям, включая CARIN, StAR, и глобальным координационным центрам Интерпола по возвращению активов и к другим региональным сетям по возвращению активов, а также установила двусторонние контакты с иностранными властями.

Отдельные отчетные результаты: с июля 2018 по январь 2019 года:

АРМА в рамках трансграничного обмена информацией направила 60 запросов о поиске и отслеживании активов в рамках уголовного судопроизводства по запросу правоохранительных органов в Германию, Великобританию, Польшу, Эстонию, Латвию, Панаму, США, Британские Виргинские острова, Словакию, ОАЭ, Грецию, Испанию, Черногорию, Швейцарию, Кипр, Либерию, Мальту, Канаду, Венгрию, Чешскую Республику, Турцию и Бельгию. АРМА получила 10 запросов от иностранных властей о поиске и отслеживании активов.

Найденные и отслеженные (потенциальные объекты ареста) в Украине и в иностранных юрисдикциях активы включали корпоративные права/акции в уставных фондах компаний; ценные бумаги; объекты недвижимого имущества; земельные участки; транспортные средства; другое имущество (товары); сельскохозяйственную технику; право собственности на изобретения, торговые марки; денежные средства.

Через электронную торговую систему государственного предприятия «СЕТАМ» АРМА продала активов на сумму 25 000 000 грн. К февралю 2019 года депозитный портфель Национального агентства составил 138 854 002,95 грн., 218 122,49 долл. США, 1 278 270,70 евро. В 2018 году управление АРМА арестованными активами принесло доходы в государственный бюджет на общую сумму 9 020 064,25 грн.

Источник: Отчет СПД о четвертом раунде мониторинга Украины, ОЭСР/АКС, Промежуточные отчеты о выполнении рекомендаций Украиной, июль 2018 г. и март 2019 г., комментарии страны.

В ходе четвертого раунда мониторинга СПД были проанализированы существующие институциональные механизмы и установлено, что в большинстве случаев функции по выявлению, поиску и управлению преступными активами и доходами, подлежащими конфискации, в том числе за рубежом, остаются за следователями органов предварительного расследования (Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан и Узбекистан), и сделан вывод о неэффективности такого механизма. В этих странах существующие органы предварительного следствия сосредоточены на своих основных следственных функциях, в то время как отслеживание доходов от преступной деятельности не является их приоритетом. Кроме того, у них не было опыта, специальных знаний и времени для эффективного поиска и изъятия активов, а затем эффективного управления ими в период ареста имущества и после принятия решения о конфискации; это стало еще более сложным, когда активы находились за рубежом.

Кроме того, функции по управлению после ареста/конфискации и распоряжению такими активами в странах СПД часто выполняются различными правоохранительными структурами в рамках исполнительной ветви власти или не закреплены за каким-либо центральным органом, а управление активами рассредоточено по всей стране. Существующие модели не учитывают затраты на управление и амортизацию активов. В результате, после получения окончательного решения наилучшее соотношение цены и качества может не соблюдаться.

Среди стран СПД только **Украина** создала отдельное специализированное агентство – Национальное агентство по выявлению, отслеживанию и управлению активами, полученными в результате коррупции и других преступлений (АРМА), которое сочетает в себе обе функции – возвращение активов и управление активами.

АРМА было создано в 2016 году, а к 2018 году оно укрепило свой потенциал, начало участвовать в международном сотрудничестве и восстановило некоторые активы. Однако в оценке прогресса Украины были отмечены опасения относительно законности некоторых дел. АРМА также подвергалось критике за неспособность обеспечить достаточную прозрачность в отношении действий по возвращению активов и их результатов, особенно внутри страны, для гражданского общества и граждан. НПО указали на некоторые проблемы, связанные с работой АРМА, в том числе отсутствие возможностей для защиты конфискованных активов, например, от физических атак со стороны предыдущих владельцев, неэффективное регулирование, отсутствие прозрачности и конкуренции в отношении продажи похищенных активов. Компетенции АРМА были также оспорены в суде, как описано выше, и были высказаны опасения по поводу возможного создания прецедента.⁹⁰³ В марте 2019 года АРМА считалось весьма активным в своем сотрудничестве с международными организациями и зарубежными юрисдикциями в области отслеживания и поиска активов и активно участвовало в принятии функций управления арестованными активами. Некоторые из этих активов имели особое значение в силу политических нюансов – например, бывшая резиденция президента в Межигорье, или в силу своей социальной и инфраструктурной значимости – т.е. электростанции.⁹⁰⁴

Грузия во исполнение рекомендации мониторинга СПД «рассмотреть вопрос о создании специального подразделения/учреждения, ответственного за управление активами, которые могут подлежать конфискации»⁹⁰⁵, провела «исследование деятельности учреждений по управлению активами с целью разработки проекта законодательных поправок, касающихся их структуры, полномочий и ответственности», а затем разработала такой проект законодательства, который был представлен на рассмотрение руководства Генеральной прокуратуры.⁹⁰⁶

Большинство других стран СПД получили рекомендации рассмотреть вопрос о создании таких учреждений или подразделений. По мере продвижения вперед в создании таких специализированных подразделений и агентств, было бы важно учитывать уроки, извлеченные из существующих институтов в стране СПД (Украина) и в других странах АКС, но больше всего – в ЕС, который имеет наиболее развитый опыт. Таким образом, проблемы, выявленные Европейской

комиссией в ее докладе, подготовленном для Европейского парламента и Совета после того, как УВА начали функционировать в течение нескольких лет в ее государствах-членах, имеют актуальное значение для региона и должны быть тщательно изучены, включая вопрос о ресурсах, доступе к необходимым базам данных, защищенным системам обмена информацией, центральными контактными пунктами для ВПП, связанным с возвращением активов, доступе к судебной статистике и т.д. (см. Вставку ниже для получения более подробной информации).

Вставка 59. Основные проблемы управлений по возвращению активов в ЕС

Чтобы понять основные проблемы, с которыми сталкиваются УВА, следует иметь в виду следующие особенности назначенного УВА:

- Большинство УВА имеют относительно небольшой персонал. Только шесть из 28 назначенных УВА имеют 10 или более сотрудников.
- Ключевой функцией УВА является отслеживание и идентификация активов на их национальной территории. Однако большинство УВА не имеют доступа (прямого или косвенного) ко всем соответствующим базам данных, что позволило бы им более эффективно выполнять свою задачу.
- Хотя все УВА имеют доступ к реестрам компаний, централизованные земельные регистры существуют не во всех государствах-членах. Только одно УВА имеет доступ к национальному реестру банковских счетов, который имеется только в пяти странах.
- УВА обмениваются конфиденциальной информацией (например, номерами банковских счетов) по электронной почте или факсу и не пользуются поддержкой полностью защищенной системы обмена информацией.
- Лишь некоторые УВА являются центральными контактными пунктами на национальном уровне для рассмотрения просьб о взаимной правовой помощи, связанной с возвращением активов, направляемых властями других государств-членов.
- Только несколько УВА занимаются управлением замороженными активами.
- Около половины УВА не имеют доступа к судебной статистике по замороженным и конфискованным активам.

Источник: Доклад комиссии Европейскому парламенту и Совету на основе Статьи 8 Решения Совета 2007/845/JHA от 6 декабря 2007 г. о сотрудничестве между ведомствами государств-членов по возвращению активов в области отслеживания и идентификации доходов от преступлений или иного имущества, связанного с преступлениями, см. по адресу: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/intro/docs/1_en_act_part1_v8.pdf.

Наконец, страны должны держать руку на пульсе в отношении свода стандартов, который развивается вместе с практикой таких учреждений и подразделений. Особый интерес представляет Резолюция 2218 Парламентской ассамблеи Совета Европы⁹⁰⁷, которая предусматривает необходимые элементы такой институциональной базы. Сюда относятся наличие профессиональных, многопрофильных сотрудников, имеющих доступ к информации, имеющейся в распоряжении правоохранительных, налоговых и социальных органов; наличие инструментов расследования; регулярное представление отчетности общественности; управление активами и распоряжение ими наиболее эффективным с экономической точки зрения образом. Кроме того, она содействует использованию международных сетей компетентных должностных лиц, таких, как Кэмденская Межведомственная сеть по возвращению активов (CARIN), платформа Управлений по возвращению активов (УВА), а также созданию и более частому использованию совместных следственных групп. Эти конкретные вопросы более подробно рассматриваются в разделе настоящего доклада, посвященном процедурам расследования и судебного преследования дел о

коррупции. Ценным ресурсом является также проведенное УНП ООН исследование по вопросу об эффективном управлении и распоряжении арестованными и конфискованными активами.⁹⁰⁸

Специализация судей / судов, обучение судей

Специализация судебных органов является широко распространенной практикой в различных областях права и регулируется соответствующими международными стандартами. В соответствии с заключением Консультативного совета европейских судей (КСЕС) о специализации судей:

«24. Прежде всего, КСЕС подчеркивает тот факт, что все судьи, будь то универсалы или специалисты, должны быть экспертами в области судейства. Судьи обладают ноу-хау для анализа и оценки фактов и закона, а также для принятия решений в самых разных областях...

30. КСЕС считает, что создание специализированных палат или судов должно быть строго регламентировано. Такие органы не должны подрывать компетенцию судьи широкого профиля и должны во всех случаях обеспечивать одинаковые гарантии и качество. В то же время необходимо учитывать все критерии, определяющие работу судьи: размер суда, требования к службе, тот факт, что судьям все труднее осваивать все правовые области, и стоимость специализации».⁹⁰⁹

Антикоррупционная специализация судей путем создания специализированного суда или создания специализированных палат в рамках существующих судов не является обычной практикой. Первые специализированные суды по борьбе с коррупцией были созданы на Филиппинах (1979 г.) и в Пакистане (1999 г.). В начале 2000-х годов значительно возросло число специализированных органов уголовного правосудия. Однако антикоррупционная специализация все еще является относительно новой практикой, в основном применяемой в странах, где доверие общества к судебным институтам очень низкое.

На сегодняшний день только в 21 стране существуют специализированные суды для рассмотрения дел о коррупции. Их модели имеют отличия. Например, в Украине существует единый специализированный судебный орган, обладающий исключительной компетенцией по громким коррупционным делам (Высший антикоррупционный суд – ВАС). В Бразилии существует ряд специальных судов федерального уровня, обладающих более широкой компетенцией в отношении преступлений, связанных с коррупцией и отмыванием денег.

Независимо от того, какая модель специализированного суда выбрана, независимость, добропорядочность и единство судебной власти должны поддерживаться и направлять работу любого специализированного судьи. В **Украине**, согласно статье 2 закона о создании Высшего антикоррупционного суда, суд является «частью единой системы судов»; закон предусматривает дополнительные гарантии, позволяющие избежать любого внешнего воздействия и защитить судей, обеспечить автономный бюджет и ресурсы.

Вопрос о единстве судебной власти и запрете создания чрезвычайных судов может поставить вопрос о конституционности в отношении специализированных судов. В **Словакии** Конституционный суд упразднил специальный уголовный суд, СКС (SCC) в силу его исключительной компетенции рассматривать все преступления, совершенные высокопоставленными государственными должностными лицами. После внесения некоторых изменений СКС был восстановлен и продолжает функционировать.

В регионе АКС страны с высоким уровнем правоприменения, такие как Эстония, Словения и Румыния, не пошли по пути специализации на борьбе с коррупцией в рамках своих судебных органов. Они поддерживают высокий уровень рассмотрения дел о коррупции на высоком уровне без какой-либо специализации судей благодаря хорошо функционирующим судебным органам с развитыми системами управления делами.

Хотя примеры антикоррупционной специализации судебных органов в регионе АКС существуют и за пределами стран СПД. В **Боснии и Герцеговине** в рамках Уголовного отдела Суда БиГ была создана Секция II, специализирующийся на борьбе с организованной преступностью, экономическими преступлениями и коррупцией. В **Северной Македонии** в соответствии с Законом о судах 927/2018 в уголовном суде Скопье был создан Департамент по борьбе с организованной преступностью и коррупцией. В **Черногории** в рамках Высокого суда в Подгорице и Биело Поле было создано специализированное подразделение. В **Сербии** существует специальный департамент при Высоком суде Белграда. В этих странах судьи не обладают исключительной компетенцией в отношении дел о коррупции, поэтому в судебной системе нет четкой классификации таких специализированных подразделений.

Болгария и **Хорватия** выбрали в качестве своей модели специализации отдельные антикоррупционные суды. **Албания** внесла предложение о создании Антикоррупционного суда в качестве одного из компонентов нового пакета реформ сектора правосудия.

См. Обзор специализированных судебных органов в странах АКС в таблице ниже.

Таблица 57. Модели судебной антикоррупционной специализации в странах АКС

| Страна | Суды общей юрисдикции | Специализированные антикоррупционные департаменты/палаты | Специализированные антикоррупционные суды |
|----------------------|-----------------------|---|--|
| Албания | | | ● Создается специальный суд (СПАК) (с 2016 года) |
| Армения | ● | | |
| Азербайджан | ● | | |
| Беларусь | ● | | |
| Босния и Герцеговина | | ● Секция II по организованной преступности, экономической преступности и коррупции, Уголовный отдел, Суд Боснии и Герцеговины | |
| Болгария | | | ● Специализированный суд по борьбе с организованной преступностью и коррупцией |
| Хорватия | | | ● Региональные суды USKOK в Загребе, Осиеке, Риеке и Сплите |
| Эстония | ● | | |
| Грузия | ● | | |
| Казахстан | ● | | |
| Косово | ● | Специальный департамент Апелляционного суда Косово и Суда первой инстанции в Приштине | |
| Кыргызстан | ● | | |
| Латвия | ● | | |
| Литва | ● | | |
| Северная Македония | | ● Департамент по борьбе с организованной преступностью и коррупцией, Уголовный суд Скопье | |
| Молдова | ● | | |
| Монголия | ● | | |
| Черногория | | ● Специализированный отдел Высокого суда в Подгорице и Биело Поле | |

| Страна | Суды общей юрисдикции | Специализированные антикоррупционные департаменты/палаты | Специализированные антикоррупционные суды |
|--------------|-----------------------|--|---|
| Румыния | ● | | |
| Россия | ● | | |
| Сербия | | ● Специальный департамент по борьбе с организованной преступностью, Высокий суд в Белграде | |
| Словения | ● | | |
| Таджикистан | ● | | |
| Туркменистан | ● | | |
| Украина | | | ● Высший Антикоррупционный Суд (2019) |
| Узбекистан | ● | | |

Источник: Отчеты о мониторинге СПД; Исследование секретариата ОЭСР/АКС.

Выбор модели специализации

Выбор институциональной основы для рассмотрения дел о коррупции основывается на заявленных целях, требованиях и мотивах. Создание специализированного суда – не единственный и не обязательно лучший выбор при выборе модели специализации. Дела о коррупции могут надлежащим образом рассматриваться в специальных отделах или судебных палатах, как это делается в некоторых странах Латинской Америки. Например, в 2015 году в Федеральном административном суде Мексики была создана Специализированная антикоррупционная палата.

Введение специализированного антикоррупционного суда привело **Украину** в соответствие с условиями, установленными рекомендациями МВФ, ЕС, ГРЕКО и АКС по итогам третьего раунда мониторинга СПД. Необходимость создания нового суда была также поддержана гражданским обществом, НАБУ и САПО в связи с неудовлетворенностью нежеланием судей рассматривать политически чувствительные дела и затягиванием рассмотрения этих дел в судах. В Украине, чтобы избежать рассмотрения особо важных дел о коррупции, судьи блокировали предварительное следствие НАБУ, освобождая подозреваемых под небольшой залог, допуская утечку информации на стадии расследования. Общественность утратила веру и доверие ко всем учреждениям уголовного правосудия, вовлеченным в процесс, и у нее преобладало чувство безнаказанности за коррупцию на высоком уровне. ВАС дополнил уже существующую инфраструктуру антикоррупционных органов, а именно специализированных следственных и прокурорских органов.

Таблица 58. Количество зарегистрированных и направленных в суд дел о коррупции в Украине в 2017-2018 гг.

| | 2017 | 2018 |
|--|------|------------|
| Случаи взяточничества и других коррупционных преступлений, зарегистрированных в органах прокуратуры | 9425 | 4748 |
| Уголовные производства, направленные в суд | 337 | 1481 |
| Уголовные производства, зарегистрированные НАБУ / САПО | 909 | 507 |
| Уголовные производства, направленные в суд по результатам досудебного расследования, проведенного НАБУ | 78 | 35 |
| Дела, рассмотренные в суде | 15 | Нет данных |

Источник: Отчет СПД о четвертом раунде мониторинга Украины, ОЭСР/АКС, Промежуточные отчеты о выполнении рекомендаций Украиной, июль 2018 г. и март 2019 г.

При создании Специального суда по делам об организованной преступности и коррупции в **Болгарии** были приняты во внимание мягкость уголовного судопроизводства, обусловленная политическим давлением и отсутствием надлежащего наказания. Вмешательство местных элит в работу местных судов и политическое давление оправдывали создание в **Словакии** в 2003 году Специального суда; в то время эффективность судебной системы не вызывала большого беспокойства.

Вопрос о стоимости является еще одним фактором, который следует учитывать при принятии решения о создании или сохранении специального суда. Расходы, необходимые для создания специального антикоррупционного суда, легко могут стать предметом публичной критики. В **Украине** для деятельности Высшего антикоррупционного суда в 2019 году из бюджета было выделено 318 миллионов гривен (около 10 миллионов евро). В целях недопущения взяточничества в судебной системе должностные оклады судей Высшего антикоррупционного суда были установлены на том же уровне, что и для судей Верховного Суда (55 прожиточных минимумов с изменениями, внесенными в октябре 2019 года). Узкая компетенция ВАС должна гарантировать, что мелкие коррупционные дела не будут рассматриваться и что суд сосредоточится на громких делах.

Соотношение между расходами и количеством дел о коррупции стало проблемой при оценке необходимости сохранения специального суда в **Словакии**. СКС вынес очень мало обвинительных приговоров по делам о коррупции на высоком уровне (только 3% дел, связанных с получением взяток на сумму более 5000 евро, и более 50% дел, связанных с получением взяток на сумму менее 20 евро). Поэтому в 2009 году к компетенции суда были добавлены другие тяжкие преступления для обоснования его экономической эффективности. Также в 2009 году после решения Конституционного суда о ее незаконности была сокращена разница в оплате труда между СКС и штатными судьями.

Страны со специальными антикоррупционными судами должны обеспечить, чтобы как судьи, так и административный персонал суда отбирались на основе заслуг. Процесс отбора кандидатов в судьи часто замедляет проведение судебных реформ; специализация судей путем создания специальных палат, коллегий, департаментов или участков требует меньшего количества процессуальных шагов и ресурсов. Тем не менее в **Словакии** судьи СКС назначаются в соответствии с обычной процедурой, и только в будущем на судей будет распространяться требование о допуске к секретным материалам. В **Болгарии** судьи по борьбе с коррупцией назначаются большинством голосов Высшего Судебного Совета. В **Хорватии** специализированные судьи назначаются в состав коллегий Председателем окружного суда с учетом мнения коллегии опытных судей.

В **Албании** Высший Судебный Совет приступил к отбору кандидатов в специальный антикоррупционный суд (СПАК) в декабре 2018 года. Процесс отбора подвергся критике в связи с активным участием в этом процессе высшего Прокурорского совета.

Вставка 60. Создание Высшего антикоррупционного суда в Украине

Закон Украины «О судебной системе и статусе судей» 2016 года впервые установил, что в судебной системе Украины должен существовать Высший антикоррупционный суд (ВАС). Детали его создания и функционирования должны были регулироваться специальным законом, не принятым в то время. Согласно Меморандуму о взаимопонимании, подписанному между Украиной и МВФ в марте 2017 года, необходимое законодательство должно было быть принято к июню 2017 года, а суд должен был быть создан к весне 2018 года. Соответствующий закон о ВАС был принят в июне 2018 года.

Число судей в ВАС было установлено на уровне 39, из которых 12 являются судьями Апелляционной палаты ВАС. Высшая квалификационная комиссия судей Украины (ВККС) объявила конкурс на замещение вакантных должностей в августе 2018 года. Процесс отбора включал анонимные письменные тесты и тематическое исследование. Кроме того, в ходе квалификационной аттестации было проведено тестирование личностных, морально-психологических качеств и общих способностей.

Одновременно в ноябре 2018 года с привлечением международных организаций, в том числе ОЭСР, было отобрано шесть членов Общественного совета международных экспертов (ОСМЭ). Государственная судебная администрация Украины совместно со штаб-квартирой и донорами организовала работу ОСМЭ. Общественный совет международных экспертов тщательно изучил все 113 кандидатов и внес в черный список (фактически наложил вето) 42 из них. Согласно Закону «О Высшем антикоррупционном суде», морально-этические и профессиональные требования должны обеспечивать отбор компетентных судей с безупречной репутацией. В апреле 2019 года президент Украины Петр Порошенко подписал указ о назначении избранных судей в новый антикоррупционный суд. ВАС начал свою работу в сентябре 2019 года. По состоянию на середину ноября 2019 года ВАС принял приблизительно 170 уголовных дел.

Компетенция специализированных антикоррупционных судебных органов

Юрисдикция ВАС в **Украине** отражает юрисдикцию НАБУ и САП. Дела, которые были расследованы НАБУ, были направлены в суд, но еще не разрешены обычными судами, будут переданы в ВАС. Дела о мелкой коррупции остаются в компетенции обычных уголовных судов.

В **Боснии и Герцеговине** уголовный отдел суда БиГ состоит из трех секций, причем дела о коррупции рассматриваются в Секции II, отвечающей за организованную преступность, экономическую преступность и коррупцию. Как и в Украине, в Боснии и Герцеговине прокуратура имеет ту же конфигурацию, что и Секция II Суда БиГ. Согласно Закону «О судах Федерации Боснии и Герцеговины», в Верховном суде должен быть создан специальный департамент для рассмотрения дел о коррупционных правонарушениях, совершенных избранным или назначенным должностным лицом, или в отношении сумм, которые превышают приблизительно 50 000 евро.

В **Словакии** СКС рассматривает все случаи взяточничества.

В **Черногории** Специализированный отдел Высокого суда уполномочен рассматривать дела о коррупции на высоком уровне, если определенный вид уголовных преступлений совершается государственным должностным лицом или если материальная выгода в результате злоупотребления служебным положением превышает 40 000 евро.

Делая выбор в пользу антикоррупционной специализации судей, страна должна решить, создавать ли один суд с национальной юрисдикцией или несколько децентрализованных судов. В **Украине** ВАС имеет национальную юрисдикцию. Корреляция с юрисдикцией НАБУ объясняет такой выбор

централизованного специального судебного органа. Напротив, в **Хорватии** на национальном уровне создано Управление по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, а в пяти региональных центрах созданы суды УСКОК.

В **Болгарии, Хорватии, Украине** антикоррупционные суды представлены только на двух уровнях судебной системы. В **Украине** Апелляционная палата была создана в рамках ВАС, а кассация будет рассматриваться Кассационным уголовным судом в рамках Верховного Суда. В **Хорватии** и **Болгарии** суды общей и специализированной юрисдикции объединены только в третий эшелон, а система антикоррупционных судов включает как суды первой инстанции, так и апелляционные суды.

В **Словакии** судьи СКС имеют статус региональных судей, а Верховный суд рассматривает апелляции от СКС.⁹¹⁰ Это означает, что дела, рассмотренные специализированными судами, возвращаются в суды общей юрисдикции для обжалования.

В **Боснии и Герцеговине** суды по борьбе с коррупцией создаются в первой инстанции и в качестве апелляционных подразделений на государственном и федеральном уровнях.

В Боснии и Герцеговине антикоррупционные суды создаются в первой инстанции и в качестве апелляционных подразделений – на уровне штатов и федеральном уровне.

Оценка эффективности работы

Третий раунд мониторинга СПД не проводил тщательного изучения судебных решений по делам о коррупции, и большинство рекомендаций предназначалось для прокуроров и следственных органов.

ВАС в **Украине** начнет свою работу в сентябре 2019 года, и ее опыт будет полезен для других стран СПД. Он может оказаться переходным этапом для удовлетворения временных потребностей реформы системы правосудия и впоследствии будет закрыт. Но также он может оказаться долгосрочным устойчивым решением, и другие страны СПД будут готовы последовать этому примеру. Например, в **Монголии** прокуроры и следователи разделяют озабоченность по поводу того, что судьи не обучены рассматривать сложные дела о коррупции. В докладе о четвертом раунде мониторинга отмечается, что НАБК, генеральный Судебный Совет, Министерство юстиции, Генеральная прокуратура и Азиатский фонд планируют запустить совместный проект по судебной специализации в 2019 году. В соответствии с рекомендацией четвертого раунда мониторинга СПД, Монголия должна рассмотреть вопрос о выделении необходимого числа судей для разбирательства дел о коррупции.⁹¹¹

Работу специализированных судебных органов можно было бы оценивать по различным показателям, например по количеству открытых судебных процессов и их продолжительности, соразмерности вынесенных приговоров, использованию условного освобождения, уровню вынесенных приговоров и т.д. К другим показателям эффективности деятельности антикоррупционных судов можно отнести повышение доверия общества к судебной системе, уровень принимаемых судами высшей инстанции решений, готовность и способность рассматривать финансовые и иные сложные судебные доказательства, количество специализированных судей, причастных к неэтичному или коррупционному поведению и др. Эти вопросы заслуживают дальнейшего рассмотрения в ходе следующего раунда мониторинга.

Обучение судей

Независимо от специализации судебной системы, в рамках мониторинга СПД было рекомендовано обеспечить, чтобы судьи набирались специального опыта по делам о коррупции, имели достаточные ресурсы и знания, доступ к необходимой информации и сотрудничали со

следственными и прокурорскими органами в целях обеспечения надлежащего рассмотрения дел о коррупции.

С этой целью судьи должны проходить надлежащую непрерывную подготовку по вопросам рассмотрения дел о коррупции; такая подготовка должна быть специально ориентирована на сложные и новые коррупционные правонарушения, такие как корпоративная ответственность за коррупционные правонарушения, торговля влиянием, активный подкуп и т.д. Судьи должны обладать необходимыми знаниями и навыками для рассмотрения доказательств, собранных в рамках финансовых расследований, и быть знакомы с процессами возвращения активов. Совместные тренинги с прокурорами и следователями должны стать частью регулярной программы профессиональной подготовки судей.

Выводы

Страны СПД, сделавшие выбор в пользу специализации в рамках существующих правоохранительных органов, по большей части не смогли обеспечить соответствующего уровня специализации в соответствии с международными стандартами. Этой модели по-прежнему препятствуют дублирование ролей и фрагментация функций. Ответственность за низкие результаты правоприменения возлагается этими различными учреждениями друг на друга, в регионе сохраняется практика параллельного расследования или избегания политически чувствительных дел. Страны, создавшие специализированные правоохранительные органы, часто испытывают трудности в осуществлении своей исключительной юрисдикции или не располагают для этого достаточными ресурсами. Специализация прокуратуры вызывает особую озабоченность, так как она отсутствует практически во всех странах СПД. Многие страны полагаются на неформальную специализацию, которая является недостаточной и препятствует успешному расследованию коррупционных дел.

Хотя законодательства в странах СПД предусматривают различные уровни институциональной, функциональной и финансовой независимости специализированных антикоррупционных органов, подразделений и лиц, обеспечение этих гарантий на практике остается серьезной проблемой. За некоторыми исключениями, руководство этих учреждений не отбирается на конкурсной основе, когда главная роль отводится заслугам, а назначается политическими органами, зачастую без каких-либо установленных критериев. Иерархическое давление сохраняется. Дела передаются и изымаются у отдельных следователей и прокуроров, а также учреждений без четких и объективных критериев, не позволяющих обеспечить, чтобы это делалось только на исключительных и обоснованных основаниях. В последние годы усилилось политическое давление на некоторых из «лучших исполнителей решений» в регионе; используются различные инструменты давления. Роль гражданского общества, международного сообщества становится все более важной для этих учреждений, поскольку они стремятся поддержать свою независимость.

Выделение ресурсов специализированным антикоррупционным правоохранительным органам и персоналу происходит неравномерно в разных странах СПД. Некоторые учреждения пользуются высоким уровнем технической, финансовой и кадровой поддержки, в то время как другие испытывают серьезную нехватку персонала и не справляются со своими функциями. Кроме того, специализированные антикоррупционные органы и подразделения не обладают всеми необходимыми полномочиями и средствами расследования. Как представляется, растет аналитический потенциал, подготовка кадров становится более целенаправленной, практической и охватывает целый ряд сложных вопросов. Во всем регионе в недостаточной степени используются финансовые расследования. Вместе с тем они имеют ключевое значение для успешной конфискации и возвращения активов в случаях коррупции, и приобретение таких знаний и опыта должно получить приоритетное значение для борьбы с коррупцией на высоком уровне.

Наконец, как и в случае с учреждениями по предупреждению и координации, странам еще предстоит должным образом решить вопрос об оценке эффективности деятельности их правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Этому также необходимо уделить особое внимание при дальнейшем развитии и укреплении таких институтов, это поможет им улучшить свои результаты в области правоприменения, а также значимо отчитываться перед общественностью о своем прогрессе. Кроме того, необходимо будет разработать вопросы, касающиеся соответствующих показателей эффективности такой оценки, методологий оценки и оценки степени успеха.

В регионе, и особенно среди стран СПД, не развита институциональная основа для возвращения активов и управления ими. Функции по выявлению, розыску и управлению преступными активами и доходами, подлежащими конфискации, в том числе за рубежом, оставались за следователями органов предварительного следствия. Управление такими активами зачастую не поручается какому-либо конкретному централизованному органу и остается на усмотрение следователей, прокуроров и судей. Как показывает хорошая практика, управление активами не должно быть обязанностью сотрудников правоохранительных органов, прокуратуры или судов. Они должны иметь возможность передавать эти активы специализированному агентству по управлению активами или специализированному персоналу. В результате страны СПД и их ответственные учреждения не имеют хорошего опыта управления активами и часто не имеют эффективного внутреннего контроля и прозрачных процедур, регулирующих их отчуждение. Украина является единственной страной СПД которая создала специальное агентство для отслеживания доходов от коррупции и управления арестованными и конфискованными активами.

В то время как в странах АКС существуют различные формы антикоррупционной специализации судей, это новое явление для стран СПД. Украина является первой страной СПД, создавшей Высший антикоррупционный суд. ВАС в Украине может стать пробной площадкой для других стран СПД, заинтересованных в таком опыте.

В случае введения специализированных судов, они должны быть обеспечены необходимыми ресурсами, отбор судей должен осуществляться прозрачным образом с четко установленными критериями, а судьям должны быть предоставлены условия для поддержания того же уровня независимости, добросовестности и профессионализма, который требуется международными стандартами в отношении судебной системы. В работе таких судов должны быть обеспечены прозрачность и подотчетность.

Независимо от специализации, целенаправленная подготовка по коррупционным правонарушениям, особенно сложным видам преступлений или новым правонарушениям, а также совместная подготовка с прокурорами и следователями являются полезными для успешного вынесения судебных решений.

Рекомендации

Криминализация коррупции

- А. Отменить положения об административной ответственности за коррупционные правонарушения, чтобы гарантировать, что коррупция преследуется уголовно-правовыми мерами без какого-либо дублирования и независимо от размера предполагаемого неправомерного преимущества.
- В. Завершить реформу материального уголовного права, чтобы привести его в соответствие с международными стандартами криминализации коррупции, в частности путем:

- a. криминализации всех элементов преступлений, связанных со взяточничеством (в государственном и частном секторах) и торговлей влиянием, включая предложение или обещание неправомерного преимущества, просьбу или принятие предложения или обещания такого неправомерного преимущества, использование посредников, третьих лиц-выгодополучателей. Неправомерное преимущество должно быть четко определено в уголовном законе и включать выгоды в нематериальной и неденежной форме;
 - b. расширения определения национальных публичных должностных лиц, ответственных за коррупционные правонарушения, в частности, включив в него всех сотрудников публичных учреждений и кандидатов на выборные должности независимо от их функций;
 - c. включения автономного определения иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц международных организаций, ответственных за коррупционные правонарушения в соответствии с международными стандартами.
- C. Пересмотреть определение преступлений злоупотребления или превышения должностных полномочий в целях обеспечения того, чтобы они не формулировались слишком широко и соответствовали требованию правовой определенности.
- D. Посредством законодательных поправок и/или изменений в практике прямо указать, что осуждение за предикатное преступление не требуется для уголовного преследования и осуждения за отмывание денег. Повысить осведомленность прокуроров и судей по этому вопросу.
- E. Рассмотреть вопрос о введении преступления незаконного обогащения посредством опровержимой презумпции незаконного происхождения активов, которые не могут быть обоснованно объяснены должностным лицом со ссылкой на законные источники дохода. Рассмотрение такого вопроса ответственными за политику органами должно включать официальное и открытое обсуждение вариантов политики.
- F. Установить эффективную ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения с применением соразмерных и сдерживающих санкций. Обеспечить, чтобы корпоративная ответственность была автономной и не зависела от обнаружения, судебного преследования или осуждения фактического исполнителя.
- G. Пересмотреть санкции за коррупционные преступления с целью обеспечения их эффективности, соразмерности и сдерживающего характера, а также обеспечения возможности экстрадиции.
- H. Укрепить положения о конфискации орудий и доходов от преступлений, в частности путем:
- a. обеспечения того, чтобы такая конфискация была обязательной для всех коррупционных преступлений;
 - b. покрытия конвертированных или смешанных доходов, выгод, полученных прямо или косвенно от доходов от преступлений, и возможности эквивалентной конфискации на основе стоимости;

- c. введения расширенной конфискации, основанной на обвинительном приговоре, и конфискации, не основанной на обвинительном приговоре, средств и доходов от коррупции, по крайней мере в тех случаях, когда обвиняемый скрылся или не может быть привлечен к ответственности по другим объективным причинам, с надлежащими гарантиями права обвиняемого на справедливое судебное разбирательство;
 - d. рассмотрения возможности поворота бремени доказывания в рамках конфискационного производства (уголовного или гражданского);
 - e. сбора, анализа и публикации регулярных статистических данных о применении всех имеющихся мер конфискации.
- I. Обеспечить, чтобы срок давности привлечения к ответственности за коррупционные преступления, если таковой существует, был достаточным для эффективного расследования и уголовного преследования коррупции. Установить, что срок давности прерывается предъявлением обвинения или иными процессуальными действиями и приостанавливается, когда лицо пользуется иммунитетом.
- J. Далее ограничить иммунитет должностных лиц путем сужения сферы его действия и перечня соответствующих должностных лиц в той мере, в какой это необходимо в демократическом государстве. Обеспечить, чтобы любые оставшиеся иммунитеты были функциональными, охватывали только период пребывания в должности, исключали ситуации, связанные со взятием с поличным, позволяли проводить эффективные следственные мероприятия в отношении лиц с иммунитетом. Установить быстрые и эффективные процедуры для снятия иммунитета на основе четких критериев.
- K. Пересмотреть положения о деятельном раскаянии, которые применяются к коррупционным преступлениям, предусмотрев, что оно не должно применяться автоматически; что оно должно быть действительным только в течение короткого периода времени после совершения преступления и, во всяком случае, до того, как правоохранительные органы узнали о преступлении самостоятельно; что взяткодатель, сообщивший о преступлении, должен активно сотрудничать с властями; что освобождение от ответственности не применяется в случаях, когда взяткодатель был инициатором взяточничества; обеспечить, чтобы взятка не возвращалась лицу, которое воспользовалось деятельным раскаянием для освобождения от ответственности; исключить применение специального освобождения от положений об ответственности за подкуп иностранных должностных лиц. Исключить применение к коррупционным правонарушениям общих положений об освобождении от ответственности в связи с деятельным раскаянием.

Расследование и уголовное преследование коррупционных дел

- L. Обеспечить упреждающее выявление коррупции за счет более широкого использования различных источников достоверной информации для начала расследования коррупции, включая сообщения в средствах массовой информации и от журналистов-расследователей, а также аналитических инструментов, таких как декларации об активах, налоговые и аудиторские отчеты и т.д.
- M. Рассмотреть вопрос о возможности возбуждения уголовного дела за коррупционные преступления на основе анонимных сообщений.

- N. Обеспечить прямой доступ следственных органов, участвующих в расследовании коррупционных правонарушений, к государственным базам данных, содержащим информацию, необходимую для эффективного выявления и расследования коррупции, в том числе информацию о бенефициарных владельцах, о раскрытии активов, налоговые и таможенные данные, информацию о собственниках.
- O. Принять необходимые меры для содействия оперативному и конфиденциальному доступу к банковской и финансовой информации следователей и прокуроров, занимающихся делами о коррупции.
- P. Создать централизованный реестр банковских счетов, который включал бы, в частности, информацию о бенефициарных владельцах, и сделать его доступным для следственных органов без постановления суда для быстрого выявления банковских счетов в ходе финансовых расследований.
- Q. Требовать раскрытия информации о бенефициарных собственниках юридических лиц в центральном реестре и публиковать эту информацию в интернете; распространить определение политически значимых лиц (национальных публичных деятелей) в законодательстве о борьбе с отмыванием денег на национальных государственных должностных лиц и их аффилированных лиц.
- R. Расширять сотрудничество и координацию между правоохранительными органами и компетентными государственными органами, отвечающими за предупреждение, выявление, расследование и уголовное преследование коррупционных правонарушений.
- S. Определить четкие и прозрачные правила, касающиеся полномочий прокуроров вместе с установлением критериев для исполнения их дискреционных полномочий с целью предотвращения злоупотреблений.
- T. Расширить договорную основу для международного сотрудничества путем присоединения к соответствующим глобальным и региональным документам и заключения двусторонних соглашений, включая соглашения о межведомственном сотрудничестве.
- U. Обеспечить полное внедрение соответствующих положений Конвенции ООН против коррупции и других международных конвенций во внутреннее законодательство с целью создания гибкой национальной основы, позволяющей осуществлять эффективное международное сотрудничество в делах о коррупции, включая возвращение активов.
- V. Обеспечить активное международное сотрудничество по делам о коррупции, шире используя современные (совместные следственные группы, специальные следственные мероприятия, теле- и видеоконференции) и неформальные прямые формы сотрудничества.
- W. Обеспечить адекватные ресурсы, средства связи и уровень компетенции центральных органов власти, в том числе путем организации любых видов необходимого обучения.
- X. Собирать и анализировать данные о практическом применении имеющихся инструментов международного сотрудничества в ходе расследования и уголовного преследования по делам о коррупции, выявлять соответствующие проблемы сотрудничества (например, требование взаимной криминализации в делах, связанных с юридическими лицами, возвращение активов в странах, не имеющих

национальных положений о возвращении активов, доказательственная ценность информации, полученной от другого государства, разрешения на проведение интрузивных следственных действий).

- Y. Нарращивать потенциал следователей и прокуроров по проведению финансовых расследований и использованию косвенных доказательств; поощрять использование внутренних или внешних специализированных экспертных знаний; использовать ИТ-системы для сбора и анализа данных для выявления и расследования коррупционных правонарушений, выявления областей, подверженных коррупции; рассмотреть вопрос о создании внутренних аналитических и/или финансовых следственных подразделений.
- Z. Ввести эффективные процедуры для выявления, отслеживания, изъятия и управления доходами от коррупции; определить возврат активов в качестве одного из приоритетов уголовного расследования, где это необходимо.

Эффективное применение уголовной ответственности

- AA. Определить борьбу с высокопоставленной коррупцией в качестве приоритетного направления политики в области уголовного правосудия и одного из ключевых показателей оценки эффективности деятельности соответствующих правоохранительных органов.
- BB. Активизировать усилия по выявлению, расследованию и преследованию высокопоставленной коррупции на практике.
- CC. Осуществлять сбор и анализ данных по делам о коррупции с целью определения тенденций в видах коррупционных правонарушений, выявляемых, расследуемых и преследуемых судом, определения возникающих практических проблем и путей их решения, включая методы расследования и уголовного преследования новых видов коррупционных правонарушений.
- DD. Обеспечить сбор, обобщение и публикацию в сети Интернет регулярно обновляемой статистики по коррупционным преступлениям (с разбивкой по отдельным правонарушениям), в частности, по количеству сообщений о таких преступлениях, количеству возбужденных дел, результатам расследования, уголовного преследования и судебного разбирательства (с указанием назначенных наказаний и категорий осужденных в зависимости от их должности и места работы).
- EE. Обеспечить регулярный анализ уголовной статистики по коррупционным преступлениям и рассмотреть возможность внесения на его основе необходимых изменений в законодательство или правоприменительную практику.

Антикоррупционные органы уголовного правосудия

- FF. Обеспечить подлинную специализацию следователей и прокуроров, четко возложив ответственность за коррупционные правонарушения на вновь созданные или существующие органы, подразделения или лиц, наделенных полномочиями и мандатом по борьбе с коррупцией, а также специальным набором навыков, необходимых для выполнения этого мандата. Аналогичным образом обеспечить, чтобы такая специализация активно осуществлялась и строго соблюдалась.
- GG. Четко разграничить обязанности различных правоохранительных органов и обеспечить наличие и надлежащее функционирование механизмов межведомственного сотрудничества и координации.

- НН. Лишить органы национальной безопасности права расследовать коррупционные преступления.
- П. Создать эффективные механизмы защиты антикоррупционных органов, подразделений или лиц от неправомерного политического давления и вмешательства и предотвращения различных форм иерархического давления и неправомерного вмешательства в расследования и судебное преследование в связи с коррупцией.
- ЈЈ. Ввести конкурсный и прозрачный отбор на основе личных качеств руководителей специализированных антикоррупционных агентств с особой процедурой назначения, объединяющей различные уровни принятия решений. Аналогичным образом защитить законом их пребывание в должности от необоснованных увольнений.
- КК. Обеспечить оперативную самостоятельность специализированных антикоррупционных органов, подразделений или лиц, в том числе путем установления четких критериев передачи производств по коррупционным преступлениям, а также их отзыва для обеспечения того, чтобы связанные с коррупцией дела могли быть изъяты у назначенного органа или лица только на исключительных и обоснованных основаниях.
- LL. Гарантировать на практике фискальную и бюджетную автономию специализированных антикоррупционных органов путем предоставления им адекватных финансовых ресурсов и обеспечения устойчивого финансирования при наличии правовых норм, исключающих дискреционные полномочия исполнительной власти в отношении распределения финансирования.
- ММ. Обеспечить такие органы адекватными ресурсами, в том числе необходимым обучением их персонала на постоянной основе.
- NN. Содействовать отбору, назначению и продвижению по службе кадров в специализированные антикоррупционные органы на основе объективных, прозрачных и основанных на личных качествах критериев, а также исключить политическое влияние в процедурах увольнения специализированных антикоррупционных следователей и прокуроров.
- ОО. Далее совершенствовать подотчетность и отчетность специализированных антикоррупционных органов, обязывающих их регулярно отчитываться перед общественностью и парламентом. Активизировать их информационно-пропагандистскую деятельность и поощрять использование различных новаторских средств коммуникации для повышения осведомленности общественности об их работе и доступа к информации о ней.
- РР. Проводить регулярную оценку институционального потенциала и измерение эффективности работы специализированных органов по борьбе с коррупцией. Разработать показатели и методологии для такого измерения, регулярно пересматривать их с целью их совершенствования и следить за тем, чтобы действующие процедуры были четкими, прозрачными и не оставляли места для злоупотреблений и манипуляций. Публиковать результаты таких оценок.
- QQ. Создать или определить специальное подразделение, учреждение или функцию, ответственные за идентификацию, отслеживание, арест и управление активами, подлежащими конфискации, в том числе активы за рубежом. Предоставить такому подразделению или агентству профессиональный, многопрофильный персонал,

имеющий доступ к информации, хранящейся в правоохранительных, налоговых органах и органах социального обеспечения, следственным инструментам, защищенным системам обмена информацией и центральным контактными центрами по вопросам ВПП, связанным с возвращением активов. Обеспечить строгий контроль за функционированием таких органов и прозрачностью их работы.

RR. Внедрить эффективные, экономные и прозрачные механизмы управления активами путем создания централизованного подразделения или группы подразделений или эквивалентных механизмов для управления активами. Назначить и наделить их необходимыми полномочиями, а также выделить необходимые ресурсы. Обеспечить строгий контроль за функционированием таких органов и прозрачностью их работы.

SS. Обеспечить судьям последовательную, ориентированную на конкретные потребности, целенаправленную подготовку по вопросам коррупционных правонарушений, содействуя проведению совместных тренингов с прокурорами и следователями. Совершенствовать знания и навыки судей в областях, связанных с возвращением активов и доказательствами, собранными в ходе финансовых расследований.

Глава 5. Предупреждение и борьба с коррупцией на секторальном уровне

В данной главе обобщаются результаты углублённых обзоров реальных отраслей, таких как образование, закупки для инфраструктуры, налоги, таможня, управление земельными ресурсами, предприятия с государственным участием и политическая коррупция, которые были проведены в рамках Четвёртого раунда мониторинга Стамбульского плана действий АКС. В главе также отражены результаты тематической работы АКС по предупреждению коррупции на местном и отраслевом уровне. В ней анализируется, насколько эффективными были отраслевые и местные антикоррупционные политики и институции, выявляются общие проблемы и предлагаются политические рекомендации для будущей работы.

Углублённые и межстрановые обзоры различных секторов

Четвёртый раунд мониторинга СПД был направлен на изучение того, как антикоррупционная политика и меры реализуются на практике. Для этих целей в этот раунд был включён углублённый анализ антикоррупционных мер в отдельных отраслях. В рамках данного анализа изучалось, помогают ли проводимые на национальном уровне горизонтальные меры, такие как антикоррупционная стратегия, предотвращение коррупции в сфере государственного управления и в бизнесе, уголовное законодательство против коррупции и его применение, решать проблемы коррупции в реальных отраслях, а также существуют ли иные тенденции и передовой опыт, которые могут быть полезны для практических мер по борьбе с коррупцией.

Отрасли для углублённого анализа были выбраны Секретариатом АКС в консультации с правительствами, гражданским обществом и международными партнёрами. Были использованы следующие критерии: в отрасли должен присутствовать высокий риск коррупции, её руководство должно быть открыто для антикоррупционных реформ, должны быть доступна данные и информация, необходимые для углублённого анализа, и АКС должна быть в состоянии мобилизовать опыт в этой отрасли. Методология углублённого анализа отраслей была аналогична общей методологии мониторинга СПД и включала вопросники, встречи с соответствующими отраслевыми органами и неправительственными партнёрами, подготовку проектов глав экспертами, ведение переговоров и принятие отчёта на пленарном заседании АКС.

Эти главы отчётов о мониторинге СПД были сфокусированы на различных отраслях, включая закупки для инфраструктуры на местном уровне в Грузии, образование в Армении, Азербайджане и Казахстане, таможенная администрация в Кыргызстане, управление земельными ресурсами в Таджикистане, налоговая администрация в Узбекистане, финансирование политических партий в Монголии и предприятия с государственным участием в Украине.

В дополнение к отчётам о мониторинге СПД, в этой главе также учтены обсуждения во время семинара АКС по отраслевым подходам, который был организован совместно с ОБСЕ в 2016 году в Иссык-Куле, Кыргызстан, и стал форумом для обмена передовым опытом и практическими решениями среди практикующих экспертов по предотвращению коррупции с упором на три сферы – образование, добывающую промышленность и полицию. В мини-тематическом исследовании «Предупреждение коррупции в сфере образования, добывающей промышленности и органах полиции в странах Восточной Европы и Центральной Азии», опубликованном в 2017 году, представлен обзор отраслевых реформ в регионе, а также тематические исследования, касающиеся этих трёх отраслей.⁹¹²

Наконец, в этой главе нашли отражение итоги обсуждений, которые проходили во время заседаний Руководящей группы АКС в отчётный период, в ходе которых обсуждались, в частности, антикоррупционные реформы в судебной системе и на уровне местных органов власти, а также семинары по предотвращению коррупции на местном уровне, которые были совместно организованы ПРООН, ОБСЕ и РАИ в 2017 году в Тиране, Албания, и в 2018 году в Вене, Австрия, и итоговое тематическое исследование «Предотвращение коррупции на местном уровне» (готовится к публикации). Также сделаны ссылки на появляющиеся новые методологии и стандарты добропорядочности и противодействия коррупции в различных отраслях, такие как «Добропорядочность в системе образования: методология оценки отрасли» (INTES),⁹¹³ Обзоры ОЭСР о добропорядочности в системе образования: Украина 2017,⁹¹⁴ и будущие стандарты ОЭСР по добропорядочности на предприятиях с государственным участием.⁹¹⁵

Основные выводы, касающиеся антикоррупционных мер в реальных секторах

За прошедшее десятилетие страны АКС сосредоточили свои усилия на разработке антикоррупционной политики, законодательства и институтов на национальном уровне, однако общественное мнение о состоянии коррупции по-прежнему остаётся негативным. Многие страны достигли значительного прогресса и создали полезные инструменты для предотвращения коррупции и борьбы с ней, а глобальные индексы коррупции, такие как Индекс восприятия коррупции Трансперенси Интернешнл (TI CPI), показывают медленные, но устойчивые улучшения в регионе. В то же время национальные опросы и встречи с НПО и бизнесом показывают, что они по-прежнему сталкиваются с серьёзными проблемами коррупции в своей повседневной жизни, а сообщения о фактическом снижении коррупции достаточно редки. Граждане судят не по качеству антикоррупционных программ или законов, а по собственному опыту и сообщениям в СМИ, они сравнивают богатство и образ жизни политиков и собственное качество жизни, в том числе во взаимодействии с такими учреждениями, как школы, больницы, полиция, налоговая администрация и многие другие.

Одна из причин такого несоответствия между, казалось бы, высоким уровнем антикоррупционных мер и постоянными жалобами граждан заключается в том, что национальная антикоррупционная политика и горизонтальные меры ещё не дошли до отраслевого и местного уровня. Невозможно сравнивать или обобщать выводы этих глав, поскольку анализируемые отрасли очень разнообразны и находятся на разных этапах реформы. Однако, похоже, что антикоррупционные меры на отраслевом уровне страдают от тех же проблем, что и антикоррупционные стратегии на национальном уровне. Некоторые перекрёстные вопросы, которые могут повлиять на будущую антикоррупционную работу на отраслевом уровне, изложены ниже.

- **Реальные секторы очень сложны и требуют не менее сложных антикоррупционных решений.** В них участвуют органы власти различного уровня – от национального до федерального и регионального, а также местного – и, следовательно, применяются разные правила, положения и инструменты, часто оставляя много пробелов и противоречий. В настоящее время многие страны проводят реформы по децентрализации, которые изменяют эти отношения и ещё больше усложняют структуры. В них также участвуют различные органы – законодательные и исполнительные органы национального или местного уровня, министерства и их комитеты и агентства, государственные службы и научные организации, государственные, местные и частные предприятия, а также различные другие формы организаций, такие как некоммерческие организации и фонды, политические партии и другие – это не может регулироваться простыми одномерными антикоррупционными решениями. Люди, работающие в этих организациях, обладают различным статусом от политических чиновников и государственных служащих до работников частного сектора и активистов гражданского общества, и поэтому они подпадают под регулирование различных законов и правил. Они имеют разные права и обязанности и, прежде всего, разные интересы и стимулы, и любая эффективная антикоррупционная политика должна понимать, признавать и устранять эти различия.
- **Секторальное управление не прозрачно и поддерживается в большей степени неформальными интересами, влиянием и отношениями, нежели формальными правилами.** Хотя для регулирования многих вопросов существуют формальные правила, наиболее очевидно касающиеся распределения государственных финансов и государственных закупок, основные решения определяются корыстными интересами политиков и бизнесменов, которые могут направлять бюджетные ресурсы в интересующие их сферы, а важные должности «продаются» «надёжным людям». В этой среде предопределённых решений все другие участники, например, директора школ или больниц и обычные учителя и врачи, должны вписываться в систему, обслуживать тех, кто

«защищает» свои должности и находит свои собственные источники дохода. Например, честные врачи в Украине могут пожелать работать и жить в тех же условиях, что и их коллеги в странах-членах ОЭСР, и можно ожидать, что они должны быть заинтересованы в соблюдении правил и, следовательно, в противодействии коррупции. Но эти врачи не верят, что можно изменить свою собственную систему, и предпочитают приспосабливаться к ней и использовать её вместо того, чтобы проводить болезненные реформы, которые могут поставить под угрозу их доходы, положение и влияние, которые они изо всех сил пытались создать в течение многих лет.

Вставка 61. Структура управления высшим образованием в Армении

Система высшего образования в Армении включает в себя университеты, институты, академии, консерватории, а также военные и полицейские высшие учебные заведения. По состоянию на 2018 год в Армении было 27 государственных и 26 частных высших учебных заведений, обладающих высоким уровнем автономии. В соответствии с законом Министерство образования и науки отвечает за все высшие учебные заведения. Некоторые из обязанностей министерства переданы вспомогательным органам, среди которых Государственный комитет по науке, Высший аттестационный комитет и Государственное агентство по лицензированию. Кроме того, деятельность Министерства поддерживается различными национальными советами, в частности Фондом обеспечения качества Национального центра профессионального образования. Органы образования сотрудничают с рядом консультативных органов, среди которых Национальная академия наук Армении, Совет ректоров и Национальная ассоциация студентов Армении. В целом, среда, в которой разрабатывается и осуществляется политика в области высшего образования в Армении, выглядит крайне фрагментированной. Система образования также включает в себя множество средних и технических школ и детских садов, которые также подчиняются различным контролирующим органам в рамках управления сферой образования. В этих условиях общение между властями, поставщиками услуг и заинтересованными сторонами по вопросам приоритетов, стратегических решений и их реализации носит разовый характер и зачастую является достаточно неформальным.

Источник: ОЭСР/АКС (2018), Четвёртый раунд мониторинга Армении, с. 151-153.

- **Исследования и правильное планирование играют ключевую роль для эффективной антикоррупционной политики: нужно понять проблему, чтобы найти решение.** В то же время во всех отчётах о мониторинге указывалось на отсутствие качественных исследований и планирования на отраслевом уровне. Например, в обзоре добропорядочности на предприятиях с государственным участием в Украине подчёркивается, что отсутствует информация об общем количестве предприятий с государственным участием в стране, об их активах и сделках, и многие рекомендации касаются разъяснения структур управления и сбора данных для обеспечения надлежащего планирования и мониторинга реформы. Невозможно понять эти отрасли извне, например, орган по борьбе с коррупцией, НПО или любая другая форма общественного объединения из финансируемой спонсорами программы или международной организации не могут провести надлежащий анализ конкретной отрасли. Вклад лидеров отрасли, менеджеров и практикующих экспертов является ключом к эффективным реформам, и это должно начаться с правильного самоанализа. Однако заручиться такой поддержкой очень сложно, поскольку текущая деятельность в коррумпированной отрасли основана на её внутренних корпоративных интересах и взаимной поддержке. Даже когда некоторые исследования проводятся с привлечением участников самой отрасли,

зачастую отраслевые стратегии низкого качества, они не могут установить чёткие цели, эффективные меры и показатели, которые будут использоваться для мониторинга прогресса в достижении целей.

Вставка 62. Оценка коррупционных рисков в сфере

В отчёте о мониторинге Азербайджана было отмечено интересное несоответствие в анализе коррупционных рисков в сфере государственного образования, проводимом правительством и гражданским обществом. Министерство образования указало, что основной проблемой коррупции в этой сфере является то, что поддельные дипломы о высшем образовании получены за рубежом и представлены властям Азербайджана для получения степени. Министерство также отметило такие проблемы, как низкая заработная плата учителей, низкое качество образования абитуриентов и недостаточная материально-техническая база. Хотя министерство не сообщало о других аспектах коррупции в высшем образовании, Директорат по борьбе с коррупцией выявил случаи коррупции в университетах в дополнение к поддельным дипломам, включая растрату государственных средств, наём учителей на основе взяточничества.

Организации гражданского общества полагают, что коррупционные практики существуют в разных секторах образования. Они отмечают, что в рамках дошкольного образования родители платят взятки за зачисление в дошкольные учреждения. В сфере среднего образования директора школ могут игнорировать прогулы учеников, которые вместо школы посещают частные уроки в обмен на взятки. В сфере высшего образования процесс зачисления абитуриентов часто прозрачен и основан на тестах, но коррупция сохраняется при поступлении на специализированные программы, которые требуют специальных художественных или физических способностей и не используют стандартизированные внешние вступительные экзамены.

Считается, что общее отсутствие открытости и подотчётности в высших учебных заведениях создаёт атмосферу, способствующую нарушениям добропорядочности. Ректоры университетов обладают широкими и неконтролируемыми полномочиями, а при назначениях на должности в университетах широко распространён фаворитизм. Некоторым студентам предоставляется преференциальный режим, а в некоторых университетах экзамены сдаёт больше студентов, чем было зачислено на курс. Иногда учёные степени присуждаются исключительно на основе взятки. Организации гражданского общества также утверждали, что социальный интерес к образованию отсутствует, и что родители не доверяют органам образования. Эти два фактора, по их мнению, представляют собой проблемы для антикоррупционной политики и практики. Очевидно, что если Министерство образования будет основывать свою антикоррупционную работу только на своём собственном ограниченном анализе рисков, цели будут неверными, а меры не будут направлены на решение реальных проблем.

Источник: ОЭСР/АКС (2016), Четвёртый раунд мониторинга Азербайджану, с. 85-100.

- **Многие национальные антикоррупционные стратегии включали в себя приоритетные отрасли** (16 стран АКС сообщают о конкретных сферах в своих антикоррупционных стратегиях, в то время как в трёх странах стратегии охватывают все отрасли).⁹¹⁶ Однако существует мало доказательств того, что эти отраслевые подходы антикоррупционных стратегий оказали влияние на реальные отрасли. Например, предыдущая антикоррупционная стратегия Украины была сфокусирована на банковской и энергетической отраслях, в то время как реальные реформы были проведены в органах полиции, на предприятиях с государственным участием и в сфере здравоохранения, которые не были рассмотрены в программном документе. Возможно, недостаточно включить конкретную отрасль в стратегию, поскольку она возглавляет списки наиболее

коррупцированных отраслей согласно различным опросам. Важно привлекать саму отрасль, её руководство и ключевых игроков к анализу коррупционных рисков и мерам реагирования и включать эти меры в общие реформы в отрасли. Многие примеры из отчётов о мониторинге показывают, что лидеры отдельных отраслей игнорируют и даже подрывают приоритеты, предусмотренные в национальной антикоррупционной политике. Например, в то время как Антикоррупционная стратегия Армении акцентирует внимание на сфере образования, Стратегия высшего образования, которая обсуждалась в ходе Четвёртого раунда мониторинга, не затрагивает проблемы коррупции. Ещё большее беспокойство вызывает то, что политический класс Монголии не только игнорирует приоритеты, установленные в Национальной антикоррупционной стратегии в таких сферах, как финансирование политических партий, но и подрывает авторитет Независимого антикоррупционного агентства, которое отвечает за реализацию этой Стратегии.

Вставка 63. Цели стратегии реформирования налоговой администрации Узбекистана

В Четвёртом отчёте о мониторинге Узбекистана была выражена благодарность правительству за активные усилия по реформированию государственного сектора, в частности, в налоговой сфере. Стратегия мер по приоритетным направлениям развития на 2017–2021 годы предусматривала поэтапное упрощение налоговой системы и снижение налоговой нагрузки за счёт расширения налогооблагаемой базы. Указ Президента Республики «О мерах по радикальному совершенствованию налогового администрирования и повышению налогов и других сборов», принятый в 2017 году, предусматривает дальнейшие направления реформирования этого сектора, которые должны осуществляться в соответствии со Стратегией реформирования налоговой системы в Узбекистане, которая находилась в стадии разработки на момент проведения мониторинга.

Однако эксперт по мониторингу пришёл к выводу, что в проекте Стратегии отсутствует стратегический подход, и для того, чтобы предлагаемые реформы достигли реального эффекта, необходим более системный подход. Например, проект Стратегии нацелен на «сокращение теневого сектора», но не было ясно, какие проблемы будут решаться с помощью предложенной цели, каким образом была проведена её оценка, а также, что важно, как были определены приоритетные меры. Для разработки эффективной стратегии Государственный налоговый комитет должен утвердить процедуру стратегического управления и планирования, в которой должны быть указаны все основные этапы и элементы стратегического планирования: период, предложение целей, оценка рисков, предложение задач, планирование деятельности, измерение и оценка результатов, лица и ответственные подразделения, ресурсы, ИТ-поддержка. Обязательные виды измерения достижения стратегических целей должны включать опросы общественного мнения о доверии налогоплательщиков к налоговой службе, удовлетворённости предоставлением услуг, восприятию коррупции и т.д.

Группа по проведению мониторинга также рекомендовала Государственному налоговому комитету разработать план управления налоговыми рисками (или Стратегию комплаенса) в качестве части указанного стратегического плана. Обычно такой план охватывает период в один год или несколько лет, при этом стратегия на следующий год будет разработана с участием большинства подразделений налоговой службы, занимающихся налоговым администрированием.

Источник: ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 249-278.

- **Иногда нисходящий подход («сверху вниз») при разработке секторальных антикоррупционных мер может быть оправдан, но он имеет свои пределы.** Например, Совет безопасности при Президенте Кыргызстана инициировал и являлся основным

двигателем оценки коррупционных рисков в отдельных государственных органах. Вероятно, это было важно, поскольку государственные органы не были заинтересованы в том, чтобы самостоятельно выполнять эту работу, и Совет безопасности, уполномоченный Президентом, смог мобилизовать внимание и ресурсы для этой работы. Оценка рисков и многочисленные конкретные меры, которые были предложены в ходе этой работы, включали множество полезных мер, которые помогли снизить коррупцию на практике. Однако без участия этих государственных органов сам по себе этот подход не может оставаться устойчивым, что подтверждается углублённым анализом этой отрасли, проведённым в Четвёртом раунде мониторинга. Сотрудники таможенных органов Кыргызстана отметили, что анализ рисков, проводимый внешними экспертами, нанятыми Советом безопасности, часто не отражал полного понимания отраслевых вопросов, и поэтому их усилия должны были дополняться экспертами из таможенной администрации. Мониторинг АКС продемонстрировал, что эта оценка рисков включала много полезных технических мер, но были упущены многие важные системные меры, которые были необходимы для устойчивости реформ. Осуществление указанных антикоррупционных мер было затем делегировано отделу внутренней безопасности, который не обладал достаточными людскими ресурсами и полномочиями.

Вставка 64. Внедрение программ по комплаенсу на предприятиях с государственным участием в Украине

Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции (НАПК) Украины отвечает за координацию работы по обеспечению добропорядочности бизнеса. Агентство – в сотрудничестве с международными спонсорами и частным сектором – разработало типовую программу комплаенса для юридических лиц, которая является обязательной для предприятий с государственным участием и компаний, желающих принять участие в процессе государственных закупок. Кроме того, на всех крупных предприятиях с государственным участием были назначены сотрудники по борьбе с коррупцией, отвечающие за содействие работе по соблюдению нормативных требований (комплаенсу). На первый взгляд, эти усилия были очень похвальными, и типовая программа комплаенса действительно послужила реперной точкой для установления минимальных требований со стороны государства к таким программам.

Однако в ходе проверки добропорядочности на предприятиях с государственным участием, проведённой в рамках Четвёртого раунда мониторинга, выяснилось, что сотрудники по борьбе с коррупцией, назначенные на предприятиях с государственным участием, которые рассматривали практические примеры для этого обзора, не играли реальной роли в продвижении добропорядочности. Обычно руководство рассматривало их в качестве дополнительного уровня государственного контроля, но они не способствовали важным реформам, которые продолжались на этих предприятиях. В результате на некоторых из этих предприятий, которые осознали важность эффективной функции комплаенса, например, на предприятии «Нафтогаз», в дополнение к сотруднику по борьбе с коррупцией руководство наняло отдельного сотрудника по комплаенсу. Этот пример демонстрирует ограничение нисходящего подхода («сверху вниз»), особенно когда он исходит от агентства с плохой репутацией и механической и формальной реализации антикоррупционных мер.

Источник: ОЭСР/АКС (2018), Отчёт о четвертом раунде мониторинга Украины, Предупреждение и уголовное преследование за коррупционные преступления на предприятиях с государственным участием, документ доступен по ссылке: www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-4th-Round-Bis-Report-SOE-Sector-2018-ENG.pdf.

- **В целях обеспечения реализации антикоррупционных реформ руководители государственных органов должны взять на себя ответственность и сделать эти реформы неотъемлемой частью нормального управления, а не осуществлять их в рамках разовых кампаний.** Опыт в регионе показывает, что даже громкие и успешные реформы могут в конечном итоге потерпеть неудачу, если руководство не будет продолжать оказывать политическую поддержку и не будет выделять достаточных людских и других ресурсов. Например, очень успешная реформа дорожной полиции в Украине, которая началась в 2016 году и первоначально дала хорошие результаты, замедлилась и почти сошла на нет к 2019 году после ухода заместителя министра внутренних дел, который был инициатором этой реформы, и в отсутствие аналогичного руководителя. Данное руководство должно быть не индивидуальным и личным, а институциональным. Другой пример из Украины – из Министерства обороны – показывает, как офис реформ, изначально запущенный в рамках гражданского общества, но созданный в итоге в качестве структурного подразделения Министерства и пользующийся поддержкой министра, продолжает проводить структурные реформы в сфере закупок и поставок продовольствия для армии, и всё это сопровождается многочисленными затруднениями и осуществляется медленно.⁹¹⁷ Наконец, постоянный отдел по борьбе с коррупцией в МВД Румынии является хорошим примером сильной институциональной модели реформирования органов полиции.

Вставка 65. Министерство внутренних дел Румынии: институциональная структура, оценка и мониторинг рисков

Генеральный директорат по борьбе с коррупцией (DGA) является подразделением судебной полиции, подчиняющимся непосредственно министру внутренних дел. Его двумя основными сферами деятельности являются противодействие и предотвращение коррупции. Что касается противодействия коррупции, сотрудники судебной полиции DGA проводят уголовные расследования, организуют профессиональную проверку сотрудников МВД на добропорядочность и расследуют коррупционные преступления, совершённые сотрудниками МВД. DGA добился успеха в ликвидации сложных схем коррупции в некоторых подразделениях министерства: пограничной полиции, подразделениях по выдаче водительских удостоверений, отделе кадров, дорожной полиции и т.д., и получил положительную оценку по итогам проверок, проведённых в различных форматах (см., например, отчёты ЕС в рамках Механизма сотрудничества и верификации по ссылке https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en).

Сотрудники DGA проводят проверки на добропорядочность, которые представляют собой разновидность оперативной деятельности. Их целью является проверка реакции и принятого поведения в отношении коррупционных предложений со стороны персонала МВД в виртуальных ситуациях, аналогичных тем, с которыми сталкиваются сотрудники при исполнении своих обязанностей. Проверки сотрудников на добропорядочность создали мощную сдерживающую среду.

Деятельность по предупреждению коррупции направлена главным образом на обучение и подготовку сотрудников МВД по борьбе с коррупцией для выявления и сдерживания ситуаций, которые могут привести к коррупции, а также для укрепления стандартов добропорядочности его сотрудников. Повышение уровня осведомлённости о причинах и последствиях коррупционных преступлений и продвижение стандартов добропорядочности среди широкой общественности представляют собой ещё одну сферу деятельности (более подробную информацию о предотвращении коррупционной деятельности см. по ссылке www.mai-dga.ro/eng/archives/238).

DGA играет центральную роль в координации усилий по реализации Национальной антикоррупционной стратегии на 2016–2020 годы на уровне МВД с использованием следующих инструментов:

- Каждые два года DGA составляет отчёт о рисках и уязвимостях для коррупции на основе результатов применения методологии оценки риска коррупции подразделениями МВД и оценки инцидентов нарушения добропорядочности (случаев коррупции, совершенных в этот период на уровне МВД). Отчёт используется в качестве основы для составления плана обеспечения добропорядочности на двухлетний период, который содержит конкретные стратегические меры для всех подразделений министерства.
- Оценка инцидентов нарушения добропорядочности. DGA разработал определённую процедуру, с помощью которой DGA проводит тематическую оценку каждого случая коррупции на уровне МВД. Цели оценки заключаются в критической оценке эффективности действующей системы контроля, анализе основных факторов, которые сделали возможным совершение коррупционного акта, и даче рекомендаций в отношении конкретных действий для подразделения / сферы деятельности, в которых была выявлена коррупция.
- Количественные и качественные исследования в отношении коррупции. Исследования направлены на то, чтобы с научной объективностью проанализировать феномен коррупции, основные коррупционные уязвимости, причины коррупции и эффективность предотвращения коррупционной деятельности. DGA проводит опрос как населения в целом, так и сотрудников МВД с точки зрения уровня и влияния коррупции, а также сфер деятельности, на которые должны быть выделены ресурсы для лучшего контроля коррупции.

Источник: Информация, предоставленная Министерством внутренних дел Румынии.

- **Секторальные программы ориентированы на низовую коррупцию.** Это понятно, поскольку фактические нарушения наиболее заметны и болезненны и привлекают внимание граждан. В отраслевых главах отчётов о мониторинге во всех странах был определён самый низкий уровень реализации – например, учителя в школах и университетах, сотрудники таможенных органов на границах, местные инспекторы по землепользованию – как слабое звено в отраслевых антикоррупционных системах. Государственные чиновники и работники частного сектора на этом уровне получают самую низкую заработную плату и показывают самый низкий уровень производительности, что делает их очень уязвимыми для коррупции. Во многих главах подчёркивается необходимость рассмотреть вопрос об увеличении уровня оплаты труда. Хотя данная мера не всегда может быть реализована из-за бюджетных ограничений, важно подчеркнуть, что если уровень оплаты труда ниже базовых потребностей сотрудника, таких как жилье, питание и основные социальные потребности сотрудников и их семей, то нет оснований ожидать от сотрудников добропорядочного поведения. Что касается потенциала, многие рекомендации предусматривают различные формы обучения, разработку методологий и типовых решений и другие виды поддержки. Наконец, многие отраслевые антикоррупционные программы включают в себя различные меры контроля и электронные решения для уменьшения «людского фактора» при принятии решений. Все эти подходы являются полезными и необходимыми, однако, предотвращение повторения таких нарушений не может быть обеспечено без устранения основополагающих причин.

Вставка 66. Примеры политизации в отдельных секторах

Отчёт о мониторинге Армении описывает «механизм политического контроля» в сфере высшего образования в Армении, где, несмотря на формальную автономию, Правления высших учебных заведений возглавлялись членами правительства или общественными деятелями от их имени; половина мест в этих правлениях была зарезервирована для правительственных кандидатов; совет независимого органа по обеспечению качества был состоял из политических назначенцев; и премьер-министр отвечал за утверждение всех членов всех Правлений. Также сообщается, что правительство оказывает сильное влияние на выбор ректоров и проректоров государственных университетов. Неподтверждённые данные свидетельствуют о том, что политизация может привести к вмешательству и манипулированию результатами исследований, обузданию инакомыслия посредством политического и административного давления, а также к нисходящему вмешательству в процесс принятия решений, касающихся бюджетных ассигнований, закупок и кадровых вопросов. В докладе также отмечается, что политизация подразумевает фаворитизм при принятии кадровых решений: назначения, как правило, основываются на личных и политических связях, продление краткосрочных контрактов, как известно, поощряет лояльность по отношению к профессионализму, а увольнение может быть произвольным.

В отчёте о мониторинге Узбекистана отмечен значительный уровень политизации в управлении Государственного налогового комитета в Узбекистане. Руководящие сотрудники были утверждены Президентом Республики по представлению премьер-министра. Осуществляется выдвижение нескольких кандидатов, они проходят проверку и собеседование с ответственными лицами в Администрации Президента. По мнению властей, это обеспечивает конкурсный отбор кандидатов на вышеуказанные должности. Однако эксперты полагают, что эта процедура является лишь номинально конкурентной, поскольку список кандидатов составляется в административном порядке, в рамках непрозрачной процедуры. Эксперты рекомендовали рассмотреть вопрос о введении конкурсного отбора на эти должности, чтобы устранить политическое влияние и обеспечить профессиональные и основанные на заслугах назначения. Кроме того, эксперты негативно оценили введение премий для сотрудников Государственного налогового комитета в размере 10 процентов от собранных налогов и других сборов, так как это будет стимулировать неправильное поведение и мотивацию среди персонала и создаст значительные риски, связанные с коррупцией и злоупотреблением властью. Структура заработной платы сотрудников государственной налоговой службы должна быть существенно пересмотрена для обеспечения большей доли фиксированной заработной платы (то есть общая сумма надбавок к заработной плате не должна превышать саму заработную плату). Это позволит значительно снизить коррупционные риски среди персонала и будет способствовать беспристрастному принятию решений.

Источник: отчёты по Четвёртому раунду мониторинга СПД.

- Системные решения, включающие вопросы управления и регулирования сектора, требуют более пристального внимания. Практически во всех отраслевых обзорах политизация была признана одной из основных причин коррупции. И всё же эта проблема не упоминалась ни в одной из рассмотренных отраслевых антикоррупционных программ. Точно так же, как обеспечение защиты государственных служащих от неправомерного влияния политических или частных интересов является основой добропорядочности в сфере государственного управления, защита отраслевого управления и персонала от политического влияния является ключом к обеспечению добропорядочности в отраслях. Одним из решений является основанный на заслугах конкурентный и прозрачный набор директоров школ и больниц, формирование советов директоров предприятий с государственным участием и других отраслевых и местных органов. Другое решение, которое ещё не было использовано

в достаточной мере, - это усовершенствованная разработка и применение правил конфликта интересов на отраслевом и местном уровнях. Например, в отчёте о мониторинге Кыргызстана отдельно отмечалось, что правила о конфликте интересов в таможенном секторе недостаточно проработаны и не используются на практике.

Вставка 67. Примеры конфликтов интересов в реальных секторах

Отраслевые обзоры, проведённые в рамках Четвёртого раунда мониторинга, выявили множество ситуаций, которые в терминологии по борьбе с коррупцией будут квалифицироваться как конфликт интересов. Однако в терминологии руководителей отраслей они считались обычной практикой. Это подчёркивает тот факт, что на национальном уровне правила в отношении конфликтов интересов, которые были установлены во всех странах АКС в большей или меньшей степени, ещё не применялись для анализа и реформы на отраслевом уровне.

Частное репетиторство в школах Казахстана. Частное репетиторство как таковое является законной деятельностью, а в странах, где зарплата учителей низкая, это необходимо для выживания учителей. Однако, очень часто ситуация осложняется тем, что учителя предлагают частные уроки ученикам из их собственной школы и их собственных классов. В таких случаях может возникать множество опасений, таких как возможность для учителя давать некачественное образование во время официальной работы в классе или занижать успеваемость учеников, что искусственно создаёт необходимость в дополнительных частных уроках. Эта практика распространена не только в Казахстане, но на самом деле и во многих других странах. В то же время не существует каких-либо правил, которые бы регулировали эту потенциальную ситуацию конфликта интересов.

Регулирование и контроль за использованием земли местными инспекторами в Таджикистане. Местные инспекторы землепользования в Таджикистане подчиняются Государственному комитету по землепользованию, который отвечает за регулирование вопросов землепользования в стране, и местной администрации, которая отвечает за распределение земельных участков различным пользователям. Поэтому местные инспекторы землепользования несут ответственность как за управление землепользованием, так и за его контроль. Это приводит к конфликту интересов, когда местные инспекторы должны контролировать свои собственные решения о выделении земли. В отчёте по Четвёртому раунду мониторингу Таджикистана была дана рекомендация относительно обеспечения внутренней независимости органов, осуществляющих государственный контроль землепользования в системе Государственного комитета землепользования.

Унитарные предприятия в Украине. В Украине насчитывается около 2000 предприятий с государственным участием, которые организованы в форме унитарных предприятий. Унитарные предприятия создаются соответствующим государственным органом, где часть государственного имущества передаётся предприятию в управление, в то время как имущество остаётся в собственности государства. Директор предприятия назначается непосредственно министерством другого государственного органа, который создал предприятие и полностью контролирует использование имущества без какого-либо контроля, и, таким образом, может быть заинтересован в получении максимальной прибыли от использования имущества, которое было бесплатно передано в неконтролируемое использование. Государственный орган, создавший унитарное предприятие, также может быть заинтересован в получении выгоды от этого неконтролируемого использования государственного имущества. До недавнего времени унитарные предприятия в Украине не были обязаны иметь наблюдательный совет или внешнего независимого аудитора. Это позволило таким предприятиям полностью оказаться вне какого-либо независимого внешнего контроля, что создало возможности для коррупции и нарушения правил, которые в значительной степени остались незамеченными. Например, международный аэропорт в Харькове, одном из крупнейших городов Украины, является унитарным предприятием.

Источник: отчёты по Четвёртому раунду мониторинга СПД.

- **Государственные закупки, внешний государственный финансовый контроль и аудит являются сферами, которые выигрывают от ограниченного государственного контроля, в то время как внутренний контроль является слабым.** Однако, поскольку эти сферы сопряжены с высоким риском коррупции, крайне важно продолжать укреплять применимые правила добропорядочности. Это особенно важно для отраслевого и местного уровней, где возможности, необходимые для эффективных государственных закупок, финансового и другого внутреннего контроля и аудита, ограничены, и где политизация может быть сильной. В то же время во всех отчётах отмечается недостаточность внутреннего контроля на отраслевом уровне, включая внутреннюю безопасность, комиссии по этике, сотрудников по борьбе с коррупцией и другие должности или отделы, призванные помочь руководству обеспечить добропорядочность отраслевых или местных операций. В нескольких отчётах по мониторингу, например, в исследовании таможенного сектора Кыргызстана и обзоре налогового сектора Узбекистана, отмечается, что подразделения внутренней безопасности, которые отвечают за весь внутренний контроль, в недостаточной степени укомплектованы и обучены. Изучение предприятий с государственным участием в Украине показало, что сотрудники по борьбе с коррупцией в предприятиях с государственным участием были назначены НАПК без какого-либо конкурсного отбора, и они не обладают необходимыми навыками и инструментами для обеспечения значимого вклада в работу по обеспечению добропорядочности и комплаенса.

Вставка 68. Государственные закупки для инфраструктуры в Грузии

Грузия была первой страной в СПД, которая внедрила систему электронных закупок. Это был серьёзный прорыв, который обеспечил прозрачность и совершенствование этого коррумпированного сектора, однако сама электронная система не разрешила все проблемы, связанные с коррупцией. Обзор закупок для инфраструктуры, который был проведён в рамках Четвёртого раунда мониторинга Грузии, выявил ключевые проблемы в этой области. В отчёте подчёркивается, что основными проблемами являются некачественное стратегическое планирование потребностей в закупках, слабые возможности местного совета и его политизация, конфликт интересов политиков, владеющих строительными компаниями. Далее в отчёте содержатся технические рекомендации, в которых подчёркивается необходимость развития конкуренции в сфере закупок для инфраструктуры, чтобы помочь местным органам власти управлять проектами закупок для инфраструктуры и обеспечить надлежащий контроль в этой области:

- Разработать и включить в Закон и систему электронных закупок конкурсные процедуры закупок, обеспечивающие эффективное покрытие инфраструктурных проектов
- Принять всеобъемлющий закон о государственно-частном партнёрстве / концессиях, предусматривающий конкурсный отбор держателей или операторов концессий
- Утвердить всеобъемлющий набор шаблонов условий договоров для инфраструктурных проектов, а также руководство по их использованию
- Внедрить комплексные системы контроля качества для принятия решений по управлению контрактами и общего контроля работ
- Реализовать программы обмена знаниями / образования для организаций государственного сектора (их сотрудников), участвующих в разработке и реализации проектов инфраструктуры.

Источник: ОЭСР/АКС (2016), Отчёт о четвёртом раунде мониторинга Грузии, с. 122-128.

- **Прозрачность является одной из сфер, где страны АКС добились хорошего прогресса на национальном уровне, но на отраслевом и местном уровнях основные проблемы сохраняются.** Многие страны открывают различные государственные реестры, такие как реестры бенефициарных собственников предприятий, публикуют декларации о доходах и заинтересованности высших должностных лиц и активно предоставляют другую информацию, которая повышает уровень осведомлённости общественности и контроль во многих областях. В то же время во многих странах вопрос обеспечения прозрачности на отраслевом и местном уровнях остаётся проблематичным. Это начинается с самого факта признания существования коррупции, когда руководство отрасли иногда проводит опросы о распространении коррупции, но не публикует их результаты, например, как это было со сферой образования в Казахстане. Некоторые базовые данные держатся в секрете, например, уровень зарплат государственных служащих, работающих в таможенном секторе в Кыргызстане, является конфиденциальным, несмотря на то, что эта информация должна публиковаться через систему декларирования имущества; несмотря на предусмотренное в законе требование, прозрачность финансирования политических партий в Монголии не была обеспечена. В некоторых случаях передовой опыт в одной отрасли, такой как публикация интерактивной карты месторождений полезных ископаемых в Кыргызстане, был омрачён серьёзными проблемами в других отраслях – кадастр с информацией о доступных земельных участках доступен только в бумажной форме в местных органах власти в Таджикистане, что создаёт благоприятную почву для манипуляций и злоупотреблений.

Вставка 69. Прозрачность в сфере образования в Казахстане и в использовании природных ресурсов в Кыргызстане

Сложности. Правительство Казахстана информировало группу АКС по проведению мониторинга о том, что для подготовки национальной стратегии борьбы с коррупцией было проведено полномасштабное исследование конкретных коррупционных рисков, в том числе в сфере высшего образования. Однако они так и не поделились результатами этого исследования, и группе по проведению мониторинга не удалось найти эти результаты в Интернете или в других открытых источниках. Хотя Национальный статистический комитет собирал различную информацию о высшем образовании в Казахстане, он предоставляет только ограниченную информацию для общественности в высоко агрегированном формате. Решения о том, какая информация будет обнародована, а также о степени агрегирования данных, принимаются после консультаций с отраслевыми министрами. Объём информации, отобранной Министерством образования, был намного меньше по сравнению с имеющимися данными. Пользователи, которые хотят получить доступ к более полным данным, должны направить официальный запрос и заплатить внешнему поставщику за обработку и доставку информации. Лишь немногие организации прибегают к таким запросам или могут себе это позволить с финансовой точки зрения. Этот скрытный подход крайне негативен, поскольку он не позволяет гражданскому обществу провести серьёзный анализ коррупционных рисков в отрасли или проверку его результатов, он препятствует проведению открытой дискуссии о поиске лучшего варианта решения проблем и подрывает доверие граждан к предлагаемым реформам.

Достижения. Агентство Кыргызстана по геологии и минеральным ресурсам внедрило отраслевой План противодействия коррупции. Было определено 13 коррупционных схем и создано семь рабочих групп для решения этих проблем. Реализация началась в 2014 году. По состоянию на май 2016 года 78,7% мероприятий были выполнены полностью или частично, 6,6% не были завершены и 14,7% были удалены из плана. Сообщалось о следующих положительных практиках:

Контракты и лицензии: Запущена электронная интерактивная карта месторождений; Контракты и лицензии присуждаются на конкурсной основе (посредством проведения тендеров и аукционов); Заявки на контракты и лицензии регистрируются в базе данных, доступной для ключевых заинтересованных сторон; В настоящее время независимое административное агентство, обладающее достаточными возможностями, отвечает за выдачу контрактов и лицензий.

Закупки: Результаты тендерного процесса, а также информация о контракте и получателях лицензии подлежат опубликованию; Улучшена процедура закупок для недропользователей. В результате в 2014-2015 годах в бюджет поступило 400 миллионов сомов с аукционов, что в 10 раз больше, чем в 2013 году.

Прозрачность доходов: Все платежи правительству (налоги, поступления, доли прибыли) депонируются на казначейском счёте, отслеживаются и информация по ним публикуется в общественном доступе; Доля государства в доходах добывающей промышленности включена в бюджет. Эти бюджеты публикуются, например, через ИПДО.

Аудит и мониторинг: – Независимое агентство контролирует процесс разведки, эксплуатации и добычи, чтобы обеспечить соблюдение правил, эффективно отделяя функции контроля от ключевого регулирующего органа, например, Министерства природных ресурсов; – Счета добывающих компаний проходят регулярный аудит. Расширение прав и возможностей гражданского общества: – есть средства массовой информации, которые хорошо подготовлены по темам, связанным с управлением добывающим сектором.

Кроме того, Кыргызстан впервые упомянул о разработке двух интерактивных карт: карты минеральных ресурсов, которая отображает запасы и подробную информацию о местонахождении участков, и карты лицензированных районов. Обе карты были доступны на сайте Агентства геологии и минеральных ресурсов. Информация о лицензиях и действующих компаниях может быть получена в считанные минуты, тогда как ранее поиск занимал более месяца.

Источник: отчёты о четвертых раундах мониторинга СПД.

- **В то же время участие НПО и других партнёров является наиболее значимым и наиболее сложным на отраслевом и местном уровнях.** Во всех отчётах о мониторинге подчёркивается важность сотрудничества между государственной администрацией и гражданами в разработке и реализации антикоррупционных мер. Можно выделить много примеров передовой практики, начиная от различных опросов и оценок рисков в отдельных отраслях, проводимых НПО, консультативных советов гражданского общества при различных отраслевых министерствах, и отдельных и конкретных проектов НПО, направленных на повышение прозрачности, до мониторинга работы обществственности. Тематический отчёт о предупреждении коррупции на отраслевом уровне⁹¹⁸ содержит множество примеров таких проектов, например, администрирование неформальных платежей родителями в школах молдавскими НПО, инициатива НПО «Проверь мой университет» в Монголии, интерактивная карта добропорядочности украинских университетов, разработанная НПО, Инициатива прозрачности в добывающей промышленности (ИПДО), которая действует в Азербайджане и Кыргызстане, добропорядочность НПО и инициативы на муниципальном уровне [примеры], а также мониторинг государственных закупок НПО в Грузии и Украине.

Все эти примеры показывают, что на отраслевом и местном уровне у НПО есть возможность принимать очень значимое и практическое участие там, где их участие помогает решать очень конкретные проблемы, волнующие граждан, и приносить скорейшее и осязаемое улучшение. НПО гораздо легче участвовать в этой работе, чем в бюрократической и зачастую абстрактной работе, связанной, например, с мониторингом национальных антикоррупционных стратегий. В то же время

НПО, работающие на отраслевом и местном уровнях, сталкиваются с многочисленными проблемами: во многих отраслевых министерствах и ведомствах сохраняется традиция секретности, а финансирование доступно только для краткосрочных проектов.

Что ещё более важно, НПО, работающие над конкретными проблемами коррупции, часто раскрывают вполне конкретные случаи, которые затрагивают конкретные интересы коррумпированных и влиятельных людей, и иногда активисты гражданского общества рискуют своей жизнью, выполняя такую работу. Налаживание открытого партнёрства с гражданским обществом во всех его формах со стороны активных НПО и представителей бизнеса, средств массовой информации и международных партнёров является ключом к эффективной работе по борьбе с коррупцией на отраслевом и местном уровнях.

Вставка 70. Оценка рисков в сфере образования в Армении

Гражданское общество сыграло ключевую роль в оценке коррупционных рисков в сфере образования в Армении. Опрос, проведённый Фондом «Открытое общество», заложил основу для разработки антикоррупционного плана для этой отрасли. Опрос, проведённый в 2010 году, подтвердил, что почти 40% студентов-респондентов считают коррупцию системной проблемой в своих университетах, и только 5,5% не считают, что сфера образования коррумпирована. В 2012 году омбудсмен по правам человека Армении сообщил, что его офис продолжает получать сигналы о многочисленных коррупционных практиках, особенно в сфере высшего образования.

Отчёты некоммерческих и исследовательских организаций, опубликованные в период с 2013 года по 2016 год, а также вопросники мониторинга, проводимого гражданским обществом и правительством, показывают, что коррупция в сфере высшего образования в Армении остаётся широко распространённой проблемой. В 2017 году после рассмотрения рисков и обширных консультаций с гражданским обществом и исследовательскими организациями Рабочая группа, созданная при Совете по борьбе с коррупцией, подготовила Программу по предотвращению коррупции в сфере образования. В рамках Программы были выявлены многочисленные коррупционные риски, включая управление университетами, которое, как было установлено, подвергалось риску чрезмерного политического влияния; кадровая политика, отмеченная в Программе, подвержена фаворитизму; академическая работа, где обман и плагиат являются серьёзной проблемой; оценка студентов, которая может быть использована для неправомерного признания академической успеваемости во время экзаменационных сессий и при вручении дипломов, сертификатов и степеней; лицензирование и аккредитация, когда решения подвергаются риску манипулирования и даже мошенничества; управление финансами и закупками, в которых отсутствует прозрачность и подотчётность; профессиональное поведение в сфере высшего образования, которое находится под угрозой из-за отсутствия формальных этических правил; принятие решений в вузах, которое находится под угрозой из-за отсутствия прозрачности и подотчётности; и последипломное образование, где пробелы в законодательстве и институциональной структуре могут способствовать злоупотреблениям.

Признавая роль, которую гражданское общество сыграло в реформировании сектора образования, и его профессионализм, один из лидеров гражданского общества, который возглавлял антикоррупционную работу в этом секторе, был назначен министром образования Армении после смены правительства в 2018 году. Таким образом, новое руководство сектора теперь должно выполнить амбициозную программу реформ.

Источник: ОЭСР/АКС (2018), Отчёт о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 151-183.

Вставка 71. Мониторинг антикоррупционных реформ в налоговой администрации Узбекистана

В Отчёте по мониторингу Узбекистана отмечается, что проведённые по всей стране опросы о распространении коррупции в налоговой сфере и анализ коррупционного риска, проведённый Республиканской межведомственной комиссией, способствовали разработке антикоррупционных мер в этой сфере. В отчёте также отмечается, что в состав общественных советов, созданных при Государственном налоговом комитете, и 14 региональных налоговых департаментах и во всех государственных налоговых органах округов входят представители хозяйствующих субъектов и их объединений, негосударственных некоммерческих организаций, СМИ, представители креативных организаций, сообщества, включая культуру, искусство и науку, а также отдельные налогоплательщики. Однако было неясно, повлияли ли предложения этих советов на работу государственных органов. Государственный налоговый комитет в консультации с деловым сообществом провёл всесторонний анализ законодательства и документов представителей бизнеса и выявил ряд системных проблем. Исходя из данного положительного опыта, в отчёте даётся рекомендация в отношении того, чтобы консультации с общественностью и бизнесом стали обычной практикой для налоговой администрации. В частности, рекомендуется следующее: «Проводить регулярные опросы налогоплательщиков, инициированные Государственным налоговым комитетом, с целью определения уровня доверия и предполагаемой коррупции в налоговой службе, а также уровня удовлетворённости предоставленными услугами. Обеспечить проведение обширных общественных консультаций по разработке и принятию проекта Налогового кодекса и любых других мер по реформированию налоговой сферы. Эта рекомендация перекликается с рекомендацией АКС 2016 года о том, что гражданское общество должно активно участвовать в мониторинге реализации антикоррупционной политики.

Источник: ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 249-278.

Существует много скандалов, но нет эффективных каналов отчётности, расследование коррупции и применение санкций редки. Есть много коррупционных скандалов в различных отраслях по всему региону. Некоторые из них, несмотря на их серьёзный характер, не приводят к каким-либо санкциям. Например, в Монголии серьёзные нарушения в финансировании избирательных кампаний, такие как нарушение максимальных сумм расходов на избирательные кампании или представление фальсифицированных отчётов о финансировании избирательных кампаний, не подлежат санкциям. Штрафы за другие нарушения правил финансирования избирательных кампаний остаются относительно низкими, а Государственная счётная палата не имеет полномочий проверять учётные записи кампании или налагать финансовые взыскания. Во многих отчётах по мониторингу отмечалось, что нет эффективных каналов для информирования о коррупции на отраслевом уровне, и это может отбить охоту у граждан подавать свои жалобы, поскольку единственная возможность, которая у них остаётся, - это правоохранительные органы. Кроме того, у осведомителей нет каналов для сообщения о случаях коррупции в отраслевых учреждениях.

Когда санкции предусмотрены законом, фактическое исполнение остаётся низким. Следующая цитата из Отчёта о мониторинге по Азербайджану, в котором рассматривается сфера образования, очень характерна для обеспечения соблюдения антикоррупционного законодательства на отраслевом уровне: «Азербайджан предпринял некоторые правоприменительные действия в сфере образования, но необходимы более активные усилия, особенно в отношении противодействия преступлениям, совершаемым высокопоставленными чиновниками. Коррупция в сфере образования, вероятно, широко распространена, исходя из заявлений представителей гражданского общества и Департамента по борьбе с коррупцией во время визита в страну и количества жалоб, поданных гражданами. Однако уровень правоприменения не соответствует этому уровню

коррупции. Департамент по борьбе с коррупцией не может предоставить исчерпывающую статистику в части правоприменения. Были приведены некоторые неподтверждённые примеры, но эти случаи не связаны с коррупцией со стороны должностных лиц выше ранга директоров университетов. Министерство образования также не может указать количество должностных лиц, к которым были применены санкции. Ни одно административное производство не было возбуждено. Азербайджан утверждает, что его правоприменительные усилия оказали влияние, но это заявление не подкреплено какими-либо исследованиями или исследованиями».

В отчёте по мониторингу Казахстана подтверждается, что: «...сфера высшего образования очень редко находится в центре внимания, когда речь идёт о фактическом применении антикоррупционных мер», дисциплинарные и административные санкции редки, и никаких уголовных дел зарегистрировано не было.

Таблица 59. Расследование случаев коррупции на предприятиях с государственным участием в Украине в 2017 году

| Месяц | Ключевые события, связанные с коррупцией на предприятиях с государственным участием |
|----------|--|
| январь | 6 человек были арестованы в качестве подозреваемых по факту присвоения урожая на сумму 50 миллионов гривен у предприятий с государственным участием в Кировоградской области. Бывший генеральный директор ГП «Государственная продовольственно-зерновая корпорация Украины» и представитель международного зернового трейдера были арестованы в качестве подозреваемых в нанесении ущерба государству на сумму 1,6 млрд грн. |
| февраль | Раскрытие коррупционной схемы с предполагаемым ущербом в размере 30 млн грн., понесённым ГП «Энергоатом», задержано 5 человек. |
| март | Глава Налоговой службы Украины был задержан по подозрению в причастности к делу «Газовая схема Онищенко». |
| апрель | Бывший депутат парламента / бывший глава комитета парламента по нефтегазовому сектору был задержан по подозрению в причастности к растрате 17,28 млрд долларов США на заводе по обогащению полезных ископаемых ГП «Восточный горно-обогатительный комбинат». |
| май | В суд были переданы обвинительные заключения против 8 человек по делу «Газовая схема Онищенко». |
| сентябрь | 3 человека были задержаны по подозрению в растрате и отмывании денег на сумму более 40 миллионов гривен от ГП «Укрхимтранссаммиак». В суд были направлены обвинения против бывшего генерального директора и заместителя генерального директора ГП «Держжовнишинформ», которые подозреваются в растрате 9,87 млн грн. |
| октябрь | Бывшему депутату / бывшему главе парламентского комитета по нефтегазовому сектору и его возможному соучастнику (главу департамента ГП) были предъявлены официальные обвинения в присвоении государственных активов у ГП "Энергоатом" на сумму 6,4 млн евро. |
| ноябрь | Четыре человека были ранее обвинены в получении более 20 миллионов гривен от ГП «Укрзалізниця» (в настоящее время филиал ГП «Украинская железная дорога»). В суд были переданы обвинения против главы Налоговой службы Украины и начальника отдела Налоговой службы Украины по делу «Газовая схема Онищенко». |
| декабрь | В суд были переданы обвинительные заключения против 5 человек по уголовному делу о возмещении ущерба сельскохозяйственному ГП «Червоний землероб» на сумму 50 млн грн. Четыре человека были задержаны по подозрению в связи с коррупционной схемой хищения денег из Государственного инвестиционного проекта и ГП «Государственная инвестиционная компания» на сумму 259,2 млн грн. Бывший генеральный директор хлебопекарного предприятия ГП «Луцкий КХП № 2» был задержан по подозрению в растрате зерна, оцениваемой в 58,81 млн грн. |

Источник: ОЭСР/АКС (2018), Отчёт о четвертом раунде мониторинга Украины, Предупреждение и уголовное преследование за коррупционные преступления на предприятиях с государственным участием, с. 56, упомянут выше.

Одной из причин слабой антикоррупционной правоприменительной деятельности на отраслевом уровне является отсутствие ясности относительно того, какое поведение представляет собой коррупционное нарушение и как следует наказывать за различные нарушения.

В некоторых странах правоохранительные органы расследуют преступления, о которых им становится известно. Например, в представленной ниже таблице перечислены дела, которые были расследованы Национальным антикоррупционным бюро Украины в течение 2017 года. Однако эти

случаи редко анализируются отраслевыми органами власти в качестве источника понимания коррупционных рисков. Например, во время мониторинга Грузии руководители Агентства государственных закупок заявили, что в системе не было зафиксировано коррупционных правонарушений, и в то же время представители Генеральной Прокуратуры привели статистические данные по таким случаям. Эта самоуспокоенность очень распространена на отраслевом уровне и не позволяет использовать результаты рассмотрения дел о коррупционных преступлениях для системного анализа и предотвращать такие преступления в будущем.

Выводы и рекомендации

Чтобы добиться реального воздействия антикоррупционных мер на уровень коррупции, региону АКС следует дополнить документы на национальном уровне целевыми антикоррупционными мерами на уровне реальных секторов и на местном уровне. Усовершенствования на этих уровнях окажут прямое влияние на жизнь людей и могут выражаться в более высоких рейтингах и индексах, полученных в результате различных исследований и опросов общественного мнения.

Анализ антикоррупционной работы на отраслевом уровне выявил системные недостатки, которые очень похожи на те, которые сопряжены с антикоррупционной работой на национальном уровне. Это означает, что многие успешные подходы, используемые на национальном уровне, могут применяться в отдельных министерствах, ведомствах и на местном уровне. Национальные органы по борьбе с коррупцией должны взять на себя обязанность помогать органам власти отраслевого и местного уровня, разрабатывая методологические инструменты и другие меры по наращиванию потенциала, помогать обмениваться передовым опытом и поддерживать профессиональную сеть. Опыт показывает, что это является более эффективной поддержкой, чем формальные проверки и сбор отчётов для бюрократических целей.

В то же время антикоррупционная работа на отраслевом уровне требует очень подробного технического и институционального понимания специфики каждой отдельной отрасли, например, методологии таможенной оценки или правил распределения прав землепользования. Поэтому крайне важно вовлекать отрасль в работу по борьбе с коррупцией и обеспечивать её право собственности. Внешнее давление и нисходящий подход («сверху-вниз») могут быть полезны, но они имеют ограничения и не могут быть устойчивыми. Роль лидеров в этом отношении нельзя переоценить, поскольку именно министры, главы государственных учреждений и местных администраций подают пример добропорядочности, создают формальные и неформальные правила и выделяют как людские, так и финансовые ресурсы для предотвращения коррупции в своих учреждениях.

Гражданское общество может и должно сыграть ключевую роль в антикоррупционных реформах в реальных отраслях и на местном уровне, поскольку именно здесь оно может наиболее конструктивно участвовать и делиться своими знаниями и навыками для определения правильных целей и мер, их реализации и мониторинга влияния этих мер на уровень коррупции.

Невозможно определить конкретные антикоррупционные меры для отраслевого уровня, поскольку по своей сути они очень разные. Тем не менее, можно предложить следующие общие **рекомендации**, которыми могут руководствоваться как государственные чиновники, так и неправительственные партнёры, когда они приступают к работе в реальных отраслях и на местном уровне:

- A. Сфокусировать следующее поколение антикоррупционной политики и мер на отраслевом и местном уровнях: расставить приоритеты и выбрать отрасли на основе коррупционных рисков и значимости отрасли для государства, граждан и бизнеса, а также на возможном участии её руководства и гражданского общества.

- В. На национальном уровне обеспечить поддержку и продвижение, избегать использования формальных нисходящих видов контроля за выполнением антикоррупционных отраслевых и местных мер:
- a. Сосредоточьте усилия на национальном уровне на разработке методологий, которые могут помочь отраслевым и местным реформам, включая такие методологии, как оценка рисков, показатели эффективности, прозрачность и доступ к информации, внутренний контроль, участие гражданского общества в разработке и мониторинге планов и мер по борьбе с коррупцией.
 - b. Обеспечьте наращивание потенциала лиц, ответственных за отраслевые антикоррупционные реформы на отраслевом и местном уровнях, содействуйте обмену передовым опытом и взаимному обучению среди практикующих экспертов для поиска эффективных решений.
 - c. Координируйте регулярный мониторинг антикоррупционных усилий на отраслевом и местном уровнях и публикуйте результаты, которые позволят сравнить достижения и проблемы.
 - d. Используйте метод «пряника»: рассмотрите различные виды стимулирования антикоррупционных мер на отраслевом и местном уровнях, от рекламных до финансовых.
 - e. Наряду с методом «кнута»: исследуйте исключительные меры, такие как отраслевые проверки и принудительные нисходящие реформы («сверху-вниз»), с увольнением министров и других руководителей и высшего руководства в отраслях, где систематически выявляются нарушения.
- С. На местном и отраслевом уровне применяйте лучшие практики для национальной антикоррупционной политики, такие как:
- a. Проводите структурированную оценку рисков, не полагайтесь на свои собственные знания и понимание сектора, привлекайте практикующих экспертов, гражданское общество и других партнёров.
 - b. Разработайте показатели эффективности для любого, даже небольшого, антикоррупционного плана, чтобы измерить и продемонстрировать его результаты политически беспристрастным и объективным образом.
 - c. Выделяйте ресурсы для реализации плана по борьбе с коррупцией, оценивайте потребности и распределяйте финансовые и людские ресурсы.
 - d. Институционализируйте антикоррупционные усилия – дайте чёткий мандат с правами и обязанностями команде внутри отрасли для координации реформы при поддержке сверху.
 - e. Начните чистить отрасль по частям, начиная с быстрых побед, например, с электронных услуг и переходя к более сложным и противоречивым областям, которые могут обнажить и подорвать корыстные интересы и создать коррупционные схемы, которые приносят выгоду отдельным группам олигархов или небольшим группам мошенников и преступников.
 - f. Проводите основополагающие реформы – принятие на работу и продвижение по службе на основе профессиональных качеств, справедливая и прозрачная оплата труда, правила о конфликте интересов и этические кодексы, внутренний аудит.

-
- g. Просвещайте граждан и практикующих экспертов отрасли о мерах по борьбе с коррупцией и их преимуществах, чтобы заручиться поддержкой для более сложных реформ.
 - h. Регулярно и честно следите за реформами вместе с гражданским обществом и с помощью опросов граждан, практикующих экспертов и пользователей различных услуг.
- D. Разрабатывайте отраслевые технические решения
- a. Ищите реформаторов в вашей отрасли или месте нахождения – они должны быть там!
 - b. Просите совета у стран-партнёров, которые сталкивались с подобными проблемами – спросите секретариат АКС!
 - c. Используйте международные передовые практики и руководства по конкретным отраслевым вопросам, если таковые имеются, например, методику INES («Индикаторы образовательных систем») для сферы образования и др.
 - d. Разработайте свои собственные типологии и терминологию, связанные с коррупцией.

Глава 6. Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии

В этой главе обсуждается влияние, которое реализация Рабочей программы АКС оказала на антикоррупционные реформы в регионе в 2016-2019 годах, в том числе результаты работы стран Стамбульского плана действий, которые были рассмотрены в Четвёртом раунде мониторинга. В этой главе рассматриваются мероприятия по наращиванию потенциала и повышению уровня осведомлённости в отношении эффективных способов предотвращения коррупции на отраслевом и местном уровнях, а также в сфере бизнеса; повышение способности сотрудников правоохранительных органов применять наказания за совершение коррупционных правонарушений и поддерживать реформы с помощью страновых проектов. Далее в этой главе обсуждаются структура управления и финансирования АКС, а также результаты внешней оценки АКС. Наконец, в этой главе определяются пути использования результатов текущей Рабочей программы и дальнейшего усиления воздействия АКС в будущем, в том числе посредством разработки показателей эффективности АКС по борьбе с коррупцией.

Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС), является программой глобальных отношений Рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством.⁹¹⁹ Она была создана в 1998 году для содействия антикоррупционным реформам, обмена информацией, выработке передовой практики и координации доноров в странах с переходной экономикой. Интерес стран Рабочей группы к этой региональной работе заключается в том, что она помогает странам снизить спрос на подкуп за рубежом и улучшить международное сотрудничество в сложных случаях трансграничной коррупции; страны региона получают доступ к опыту ОЭСР.

Секретариат АКС базируется в Отделе ОЭСР по борьбе с коррупцией. Руководящая группа АКС состоит из национальных координаторов из стран АКС, а также представителей стран ОЭСР, международных и неправительственных организаций. Руководящая группа АКС даёт указания Секретариату по всем вопросам.⁹²⁰ Дополнительная информация представлена на вебсайте АКС www.oecd.org/corruption/acn.

Рабочая программа АКС на 2016-2019 гг.

В октябре 2015 года Руководящая группа АКС приняла Рабочую программу на 2016–2019 гг.⁹²¹ Затем эта программа была одобрена на Заседании на высшем уровне лиц, принимающих решения по борьбе с коррупцией, «Повышение воздействия антикоррупционных реформ в странах Восточной Европы и Центральной Азии», которое состоялось в апреле 2016 года. Цель Рабочей программы заключалась в следующем: «Продолжать оказывать поддержку странам АКС в их антикоррупционных реформах, уделяя повышенное внимание практической реализации и эффективности антикоррупционных политик и мер и обеспечению соблюдения антикоррупционных законов».

Для достижения цели Рабочая программа включала следующие направления деятельности:

- Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией;
- Предупреждение коррупции в государственном секторе;
- Добропорядочность бизнеса;
- Антикоррупционная сеть правоохранительных органов;
- Проекты по Украине и иным отдельным странам.

В ответ на рекомендацию внешней оценки АКС, которая была проведена в 2015 году⁹²² в отношении отслеживания воздействия АКС на прогресс в регионе, в программу работы была включена логическая структура с показателями эффективности. Каждый год страны АКС предоставляют Секретариату данные для показателей. Секретариат подготовил ежегодные отчёты о деятельности АКС, используя данные по странам и другие данные, собранные из мониторинга и других общедоступных отчётов. Годовые отчёты представляются на заседаниях Руководящей группы АКС и служат основной фактической основой для этой главы.

Стамбульский план действий

В 2003 году АКС на общем собрании в Стамбуле предложила странам, которые в то время не участвовали ни в одной международной антикоррупционной программе, присоединиться к инициативе, в рамках которой они обязуются совершенствовать свою политику по борьбе с коррупцией, предотвращению и правоприменению, а также проходить регулярный мониторинг на соответствие международным стандартам и передовой практике. Несколько стран вызвались присоединиться к этой инициативе уже на том заседании, отсюда и название – Стамбульский план действий, другие присоединились к этой инициативе позже. На момент составления настоящего

отчёта Стамбульский план действий объединил Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Украину и Узбекистан.

С момента запуска Стамбульского плана действий страны прошли четыре раунда мониторинга. Мониторинг проводится коллегами (государственными должностными лицами и экспертами, работающими в соответствующих областях в своих странах, а не коммерческими консультантами) из других стран АКС при участии неправительственных и международных партнёров. Правительства предоставляют ответы на вопросники мониторинга; коллеги из других стран посещают страны для проведения собеседований с должностными лицами и другими партнёрами; они составляют отчёты и приглашают страны комментировать проекты отчётов; затем отчёты согласовываются и принимаются на пленарных заседаниях АКС на основе консенсуса. Отчёты публикуются и содержат оценки соответствия и новые рекомендации. Отчёты о мониторинге готовились один раз в рамках каждого раунда мониторинга каждые 3-4 года. После их принятия странам предлагается отчитываться о ходе выполнения новых рекомендаций, промежуточные отчёты также оцениваются на пленарных заседаниях и публикуются на веб-сайте АКС (www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm).

В ходе Четвёртого раунда мониторинга была рассмотрена практическая реализация антикоррупционной политики и законов, и была предпринята попытка установить влияние усилий правительств на фактический уровень коррупции в странах. Методология⁹²³ для этого раунда была разработана с упором на практическую реализацию: в вопросниках по мониторингу правительствам предлагалось предоставлять не только копии правовых актов, но и информацию и данные о различных аспектах усилий по практической реализации, от кадровых и бюджетных ассигнований до различных мер по борьбе с коррупцией, статистических данных об их осуществлении и результатах исследований, а также исследований об уровне коррупции или доверия к различным государственным институтам с точки зрения граждан. Неправительственным партнёрам было предложено ответить на те же вопросники или предоставить свои собственные теневые или другие отчёты. Те же вопросы были подняты во время интервью с государственными должностными лицами и неправительственными партнёрами во время страновых визитов. Экспертам по мониторингу было также предложено сосредоточить свои оценки на вопросах реализации, как при предложении оценок соответствия предыдущим рекомендациям, так и при разработке новых рекомендаций для будущих действий.

В дополнение к обзору антикоррупционной политики и инструментов на национальном уровне Четвёртый раунд также включал **углублённое изучение отраслей**. Они были отобраны Секретариатом АКС в ходе консультаций с правительствами и неправительственными партнёрами среди тех отраслей, которые более других подвержены риску коррупции, но при этом обеспечивают потенциал реформ, включая доступную информацию и открытость руководства для антикоррупционных реформ. Анализ реальных отраслей помог понять, обеспечивают ли общенациональные инструменты борьбы с коррупцией позитивные изменения на местах и в жизни граждан.

В приведённой ниже таблице приводится сводная информация о деятельности Стамбульского плана действий, которая была осуществлена в течение отчётного периода. Все отчёты доступны по ссылке www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm.

В ходе Четвёртого раунда мониторинга **Национальные координаторы** продемонстрировали высокий уровень опыта и обязательств: они собирали информацию от всех соответствующих государственных органов, обеспечивали их участие во всех мероприятиях и руководили выполнением новых рекомендаций. Однако некоторые проблемы сохранялись: часто наблюдались задержки с представлением информации, а качество предоставленной информации не всегда было достаточным для того, чтобы позволить экспертам провести анализ; статистические данные были наиболее трудными для получения.

Таблица 60. Краткий обзор деятельности Стамбульского плана действий

| Заседания по мониторингу | Отчёты о мониторинге | Отчёты НПО | Исследованные отрасли | Промежуточные доклады |
|--------------------------|---|---|---|---|
| сентябрь 2016 г. | Азербайджан Грузия | 9: Армения (3), Казахстан (1), Кыргызстан (2), Таджикистан (2), Украина (1) | Образование Закупки для инфраструктурных проектов | Армения, Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан, Украина, Узбекистан |
| сентябрь 2017 г. | Казахстан, Таджикистан, Украина | 10: Казахстан (3), Кыргызстан (1), Таджикистан (2), Украина (4) | Землеустройство Высшее образование | Армения, Азербайджан, Грузия, Кыргызстан, Монголия, Узбекистан |
| июль 2018 г. | Армения, Кыргызстан, Украина (оценка отрасли) | 12: Армения (4), Грузия (3), Казахстан (1), Кыргызстан (1), Таджикистан (2), Украина (2) | Высшее образование Таможня Предприятия с государственным участием | Азербайджан, Грузия, Казахстан, Монголия, Таджикистан, Украина, Узбекистан |
| март 2019 г. | Монголия, Узбекистан | 14: Армения (6), Грузия (2), Казахстан (1), Кыргызстан (1), Таджикистан (2), Украина (2) | Политическая коррупция Налоги | Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Украина |
| 4 заседания | 9 отчётов о мониторинге | 45 отчётов НПО | 7 отраслей | 27 промежуточных докладов |

Эксперты по взаимной оценке играют решающую роль во время мониторинга, поскольку они проводят оценку страны и предлагают рекомендации для будущих действий. Четвёртый этап мониторинга показал, что профессиональный уровень экспертов по борьбе с коррупцией в регионе значительно вырос с точки зрения знаний международных стандартов и передовой практики, качества анализа, навыков составления документов и ведения переговоров. Во многих странах Стамбульского плана действий – и в более общем плане странах АКС – в настоящее время есть группы отличных отечественных экспертов, способных разрабатывать и осуществлять эффективные антикоррупционные реформы. Они также способны и готовы оказывать помощь другим странам региона. Во многих случаях их рекомендации для других стран региона лучше адаптированы, более практичны и эффективны, чем рекомендации экспертов из других регионов или международных организаций. Одной из областей, где поиск хороших экспертов был сложной задачей, была антикоррупционная экспертиза в отраслях, что свидетельствует о том, что именно здесь дальнейшее наращивание потенциала должно быть приоритетом для стран и организаций-доноров.

Неправительственные организации были очень активны во многих странах и внесли отличный вклад в мониторинг. Они проводят различные опросы и исследования, которые не проводятся правительствами, привносят местные знания, которых нет у экспертов по взаимной оценке, и выделяют чувствительные области, которые в противном случае не могут быть выявлены в процессе мониторинга. Это крайне важно для обеспечения объективности результатов мониторинга и лучшего ориентирования новых рекомендаций на те практические результаты, которые ожидают граждане. Многие неправительственные организации чрезвычайно профессиональны и работают в тесном партнёрстве с правительствами, особенно в Грузии и Украине. В то же время активисты гражданского общества сталкиваются с серьёзными проблемами. В последние годы во многих странах Стамбульского плана действий участились нападения на неправительственные организации, несколько активистов были заключены в тюрьму в Азербайджане и Казахстане и даже убиты в Украине. Кроме того, неправительственные организации сталкиваются с трудностями в обеспечении устойчивого финансирования своей работы, причём донорское финансирование часто меняет приоритеты. В некоторых странах, например в Таджикистане и Узбекистане неправительственные организации все ещё нуждаются в повышении квалификации, чтобы стать более профессиональными. В этом отношении мониторинг

Стамбульского плана действий обеспечивает полезную структуру, о чем свидетельствуют усилия Кыргызской неправительственной организации «Результат», которая разработала свои навыки проведения исследования, ведения переговоров и сбора средств посредством подготовки регулярных теневых отчётов.

Измеримым показателем для оценки результатов Стамбульского плана действий является уровень выполнения его рекомендаций странами. В целом, страны выполнили 71% рекомендаций в течение 2016-2019 гг. Это положительный результат, который подтверждает, что страны прилагают усилия для выполнения рекомендаций АКС. Однако трудно оценить, является ли этот уровень соответствия достаточным или нет, так как он в значительной степени зависит от типа рекомендаций, например, некоторые рекомендации могут потребовать конституционных изменений, которые требуют времени и политической воли, в то время как другие являются более техническими и более простыми для реализации. Качественные показатели для оценки результатов Стамбульского плана действий включают принятие и применение законодательства, реформирование институтов, совершенствование практических мер по предупреждению коррупции в государственном управлении и в бизнесе, усиление правоприменительных действий. Эти результаты были проанализированы в основных главах выше.

Таблица 61. Показатели выполнения рекомендаций СПД

| Страна | Доля выполненных рекомендаций * | | | | Средний показатель выполнения рекомендаций |
|--------------|---------------------------------|------------|------------|------------|--|
| | 2016 год | 2017 год | 2018 год | 2019 год | |
| Армения | 83% | 91% | 100% | 24% | 75% |
| Азербайджан | 78% | 72% | 48% | 68% | 67% |
| Грузия | 92% | 55% | 81% | 73% | 75% |
| Казахстан | 83% | 94% | 38% | 69% | 71% |
| Кыргызстан | 56% | 80% | 83% | 50% | 67% |
| Монголия | 41% | 58% | 32% | 77% | 51% |
| Таджикистан | 60% | 56% | 42% | 42% | 50% |
| Украина | 72% | 100% | 65% | 58% | 74% |
| Узбекистан | 95% | 91% | 78% | 100% | 91% |
| Итого | 73% | 77% | 63% | 62% | 69% |

Примечание: Выполненные рекомендации включают следующие оценки: полностью, в значительной степени или частично выполненные рекомендации, оценённые в отчётах о мониторинге, и рекомендации, имеющие значительный прогресс или прогресс в промежуточных отчётах.

Предотвращение коррупции в государственном секторе

В 2009 году АКС начала свою работу по взаимному обучению, чтобы помочь странам в наращивании потенциала путём обмена опытом и выявления передовой практики. С тех пор АКС организовала множество семинаров экспертов, выпустила и распространила серию публикаций. В самом последнем исследовании по предупреждению коррупции⁹²⁴ был рассмотрен широкий спектр инструментов для предотвращения коррупции, которые были разработаны и доказали свою эффективность на национальном уровне в регионе АКС и в других странах. Основываясь на этом исследовании, в течение отчётного периода АКС углубила эту работу с целью выявления передовых методов предотвращения коррупции на отраслевом и местном уровнях.

В мае 2016 года АКС совместно с ОБСЕ и ПРООН организовала семинар⁹²⁵ в Кыргызстане, на котором обсуждались эффективные подходы к предотвращению коррупции на отраслевом уровне. На основе презентаций, результатов обсуждений и дополнительных исследований Секретариат подготовил исследование **«Предупреждение коррупции в сфере образования, добывающей**

промышленности и органах полиции», в котором основное внимание уделялось предупреждению коррупции на отраслевом уровне.

Чтобы обсудить эффективные подходы к предотвращению коррупции на местном уровне, АКС организовала два семинара - в декабре 2017 года в Тиране вместе с ПРООН и РАИ, и в ноябре 2018 года в Вене вместе с ОБСЕ и РАИ.

На основе результатов этих мероприятий, а также данных, собранных в странах, использующих вопросники и дополнительную исследовательскую литературу, Секретариат разработал исследование «Предотвращение коррупции на местном уровне» (готовится к публикации).

Ещё в 2011 году АКС опубликовала исследование «**Декларации имущества для государственных служащих – инструмент предотвращения коррупции**».⁹²⁶ С тех пор передовая практика в этой области быстро развивалась в регионе, поэтому необходимо обновить это исследование, чтобы отразить наиболее эффективные подходы. Чтобы помочь собрать данные для этого обновления, АКС совместно с ПРООН, Региональным центром государственной службы в Астане и РАИ организовала семинар в Тбилиси в июне 2017 года. Секретариат представил промежуточные выводы нового исследования на параллельном мероприятии во время Конференция государств-участников КПК ООН в ноябре 2017 года в Вене и на семинаре ОЭСР/КСР GOVNET в 2018 году.

В приведённой ниже таблице содержится краткая информация о мероприятиях, связанных с предупреждением коррупции в сфере государственного управления, включая семинары экспертов и исследования. Исследования можно найти по ссылке www.oecd.org/corruption/acn/preventionofcorruption.

Таблица 62. Краткий обзор деятельности АКС, связанной с предотвращением коррупции

| Принимающие стороны | Семинар с участием экспертов | Исследование |
|---|---|---|
| Кыргызстан, ОБСЕ (Секретариат, координатор экономической и экологической деятельности ОБСЕ и Центр в Бишкеке) | «Влияние мер по предупреждению коррупции на национальном и отраслевом уровне», 26-27 мая 2016 года, Иссык-Куль, Кыргызстан | «Предупреждение коррупции в сфере образования, добывающей промышленности и органах полиции» |
| Грузия (Комиссия по вопросам государственной службы), ПРООН, РАИ и Региональный хаб по вопросам государственной службы в Астане | «Оценка применения и эффективности систем раскрытия информации о наличии заинтересованности и декларирования активов государственными должностными лицами», 6-7 июня 2017 года, Тбилиси, Грузия | |
| УПН ООН, ПРООН | Конференция стран-участниц Конвенции ООН против коррупции, 6-10 ноября 2017 года, Вена, Австрия (последовательное участие) | |
| Албания, ПРООН, РАИ | «Города будущего без коррупции», 6-7 декабря 2017 года в Тиране, Албания | Предотвращение коррупции на местном уровне (ожидается) |
| ОБСЕ (координатор экономической и экологической деятельности ОБСЕ), РАИ | «Новые подходы и практические инструменты по предотвращению коррупции на местном уровне», 5 и 6 ноября 2018 года, Вена, Австрия | |
| | 6 семинаров | 2 исследования |

Ключевой особенностью работы по предупреждению коррупции является то, что АКС организовала все семинары в сотрудничестве со многими международными партнёрскими организациями. Этот подход позволил не только использовать финансовые ресурсы и распределять логистические задачи, но и делиться опытом между различными организациями, охватывать различные заинтересованные стороны и создавать рабочие материалы, которые могут использоваться и распространяться широкой аудиторией.

Добропорядочность бизнеса

АКС стала пионером в работе по обеспечению добропорядочности бизнеса в регионе. В 2016 году было опубликовано исследование «Добропорядочность бизнеса в Восточной Европе и Центральной Азии»⁹²⁷, в котором рассматриваются текущие практики компаний и правительств, направленные на предотвращение коррупции в предпринимательском секторе, и формулируются рекомендации о том, как повысить добропорядочность бизнеса с помощью конкретных действий, таких как создание каналов для компаний для сообщения о фактах коррупции, внедрение антикоррупционных планов в предприятиях с государственным участием и многое другое.

Для распространения исследования и содействия выполнению его рекомендаций Секретариат АКС в сотрудничестве с ПРООН и ЕБРР организовал региональную конференцию в январе 2017 года в Киеве, Украина. В рамках этой конференции были проведены первые в истории дебаты о добропорядочности бизнеса, в которых участвовали представители правительства региона вместе с лидерами бизнеса и международными партнёрами; конференция также стимулировала многие инициативы в регионе в последующие годы.

В частности, на конференции был запущен совместный проект по наращиванию потенциала, который АКС и ЕБРР реализовали в течение отчётного периода. В течение 2017 и 2018 годов в рамках совместного проекта ЕБРР и АКС в сотрудничестве с ПРООН организовали **серию субрегиональных семинаров по повышению уровня осведомлённости**. Методология семинаров включала в себя презентацию рекомендаций, содержащихся в Исследовании добропорядочности бизнеса 2016 года, международные стандарты и передовую национальную практику по конкретным вопросам, а также заседания рабочих групп, которые позволили участникам поделиться собственным опытом и обсудить, как выполнить рекомендации и использовать лучшие практики в их национальном контексте.

После завершения первого этапа совместного проекта, который помог повысить уровень осведомлённости о добропорядочности бизнеса с помощью субрегиональных семинаров, АКС и ЕБРР договорились о разработке второго этапа проекта, в рамках которого техническое обучение будет предлагаться для отдельных стран, а также по требованию при условии совместного финансирования принимающей стороной. Многие страны АКС уже выразили свою заинтересованность в проведении таких мероприятий. В дополнение к вышеупомянутым семинарам, которые были организованы ЕБРР и АКС в сотрудничестве с ПРООН, повышению добропорядочности бизнеса способствовали многие другие региональные и глобальные мероприятия.

В дополнение к региональной деятельности АКС оказала помощь в работе по обеспечению добропорядочности бизнеса в Украине. АКС представляет ОЭСР в Совете директоров **Совета бизнес-омбудсмена Украины**, который стал ключевым игроком в улучшении делового климата в этой стране и вдохновил ряд других стран региона на создание аналогичных институтов. Совместно с бизнес-омбудсменом и ЕБРР АКС внесла вклад в создание **Всеукраинской сети добропорядочности и комплаенса (UNIC)**, которая была запущена в январе 2017 года как коллективная акция компаний, которые привержены принципам добропорядочности в своей деятельности и продвигают её по всей стране. В течение отчётного периода АКС поддерживала развитие Всеукраинской сети добропорядочности и комплаенса в качестве члена его Исполнительного комитета и содействовала её различным мероприятиям, включая ежегодные совещания, недели добропорядочности, разработку программ работы, сбор средств и международное продвижение.

Работа по обеспечению добропорядочности бизнеса, проведённая в течение последних четырёх лет, показала высокий спрос как со стороны правительств, так и со стороны частного сектора. Для правительств это помогло понять роль, которую они могут сыграть в продвижении

добропорядочности бизнеса и узнать о мерах, которые они могут реализовать на практике, при этом добропорядочность предприятий с государственным участием является одной из основных проблем. Частный сектор в регионе с энтузиазмом отреагировал на работу по обеспечению добропорядочности бизнеса, многие малые и средние предприятия и бизнес-ассоциации активно участвовали в обсуждении ключевых проблем, таких как защита компаний от подстрекательства и других злоупотреблений со стороны государственных органов. В связи с этим учреждения бизнес-омбудсмена, которые распространились по всему региону, активно стремились участвовать в обмене опытом и взаимном обучении.

Таблица 63. Краткий обзор деятельности АКС, относящейся к добропорядочности бизнеса

| Принимающие стороны и соорганизаторы | Семинар с участием экспертов | Исследование |
|---|---|---|
| Северная Македония (Министерство юстиции) | Конференция по вопросам управления комплаенсом в частном секторе, 10 марта 2016 года, Скопье, Северная Македония | «Добропорядочность бизнеса в странах Восточной Европы и Центральной Азии» |
| Румыния (Министерство юстиции) | Презентация Отчёта АКС по вопросам добропорядочности бизнеса, 19-20 мая 2016 года, Бухарест, Румыния | |
| Американская торговая палата в Казахстане | Круглый стол по вопросам добропорядочности бизнеса с участием Премьер-министра Казахстана, 23 сентября 2016 года, Астана | |
| Программа разработки коммерческого права (CLDP), Департамент торговли США | Конференция по противодействию коррупции, 26-29 сентября 2016 года, Киев, Украина (презентация по результатам исследования вопросов добропорядочности бизнеса) | |
| Украина (Министерство экономического развития и торговли, бизнес омбудсмен), ЕБРР, ПРООН | Добропорядочность бизнеса в странах Восточной Европы и Центральной Азии, 25-26 января 2017 года, Киев, Украина | |
| УНП ООН | Мероприятие по вопросам добропорядочности бизнеса, проведённое в рамках Конференции стран-участниц Конвенции ООН против коррупции, 6-10 ноября 2017 года, Вена, Австрия | |
| Босния и Герцеговина | Балканский форум по вопросам этики и комплаенса, 25 мая 2018 года, Сараево | |
| ОЭСР | Круглый стол по вопросам добропорядочности бизнеса, проведённый в рамках Глобального форума ОЭСР по борьбе с коррупцией и обеспечению добропорядочности, март 2019 года | |
| Семинары, организованные в рамках совместного проекта ЕБРР/ОЭСР по вопросам добропорядочности бизнеса | | |
| ЕБРР и ПРООН, на площадке, предоставленной Торговой палатой Сербии | Добропорядочность бизнеса в странах Западных Балкан, 11-12 июля 2017 года, Белград, Сербия (организован в рамках совместного проекта ЕБРР/ОЭСР) | |
| ЕБРР и ПРООН, на площадке, предоставленной Правительством Грузии | Выстраивание добропорядочности бизнеса в регионе, 13-14 марта 2018 года, Тбилиси, Грузия (сфокусирован на предприятиях малого и среднего бизнеса) | |
| ЕБРР и ПРООН, на площадке, предоставленной Правительством Кыргызстана | Добропорядочность бизнеса и комплаенс на предприятиях с государственным участием, 30-31 октября 2018 года, Бишкек, Кыргызстан | |
| Ежегодные заседания, организованные Всеукраинской сетью добропорядочности и комплаенса (UNIC) | | |
| UNIC, ЕБРР, Совет бизнес омбудсмена | Ежегодное заседание Всеукраинской сети добропорядочности и комплаенса (UNIC), 30 мая 2018 года, Киев, Украина | |
| Всеукраинская сеть добропорядочности и комплаенса (UNIC) | Ежегодное заседание Всеукраинской сети добропорядочности и комплаенса (UNIC), 17-19 апреля 2019, Киев, Украина | |

Сеть правоохранительных органов

Сеть правоохранительных органов АКС была задумана в 2010 года в качестве форума, который мог бы объединить следователей, прокуроров и других сотрудников правоохранительных органов, занимающихся делами о коррупции, для взаимной поддержки, обмена передовым опытом и установления профессиональных контактов. Секретариат АКС также готовит тематические исследования по вопросам криминализации и правоприменения для обеспечения аналитической поддержки дискуссий в рамках Сети правоохранительных органов.

В течение отчётного периода заседания Сети правоохранительных органов АКС проходили четыре раза: в декабре 2016 года в Астане, в октябре 2017 года в Баку, в ноябре 2018 года в Праге и в октябре 2019 года в Ташкенте. В дополнение к полным заседаниям Сети правоохранительных органов АКС также участвовала в совещании УНП ООН для практикующих правоохранительных органов из стран Центральной Азии, которое состоялось в июле 2017 года на Иссык-Куле. Кроме того, отобранные члены Сети правоохранительных органов из региона АКС были также приглашены принять участие в совещаниях Глобальной сети правоохранительных органов (GLEN) в 2017 и 2019 годах в штаб-квартире ОЭСР в Париже, параллельно с совещаниями Сотрудниками правоохранительных органов (LEO) из стран Группы Всемирного Банка. Наконец, участники Сети правоохранительных органов АКС внесли вклад в Азиатско-Тихоокеанскую Сеть правоохранительных органов, например, на встрече в Улан-Баторе в октябре 2016 года и в Сеуле в октябре 2017 года. Секретариат АКС также способствует контактам между АКС и другими региональными Сетями правоохранительных органов, приглашая докладчиков из разных регионов на свои соответствующие встречи, а также обмениваясь тематическими исследованиями, методиками обучения и другими наработками.

За последние четыре года Секретариат АКС подготовил несколько тематических исследований по конфискации и международному сотрудничеству в делах о коррупции, а также о независимости прокуроров, занимающихся уголовным преследованием дел о коррупции. Исследования по вопросам правоохранительной деятельности доступны по ссылке www.oecd.org/corruption/acn/lawenforcement.

В течение отчётного периода Сеть правоохранительных органов АКС была институционально укреплена. Теперь у неё есть председатель из Румынии и заместитель председателя из Украины. Список контактов Сети правоохранительных органов был создан в дополнение к списку контактов национальных координаторов АКС, что делает координацию более эффективной. Разрабатывается коммуникационная платформа для Сети правоохранительных органов АКС, которая может быть основана на защищённом пароле вебсайте или, возможно, с использованием технологии блокчейн.

Ключевой особенностью заседаний Сети правоохранительных органов является то, что они сосредоточены на правоприменительных практиках, основанных на презентациях реальных случаев, представленных специалистами из АКС и других стран, а не на международных стандартах или законодательстве. Все встречи включают в себя заседания рабочих групп, где участники работают над гипотетическими тематическими исследованиями. Наконец, участие в заседаниях Сети правоохранительных органов открыто только для сотрудников правоохранительных органов, то есть следователей и прокуроров, которые занимаются коррупционными делами, а не для представителей исполнительных или других государственных учреждений и международных организаций. Заседания Сети правоохранительных органов также предоставляют возможность для двусторонних встреч делегатов для обсуждения их реальных дел, встречи проводятся в конфиденциальной обстановке, и никакие существенные отчёты не публикуются.

Таблица 64. Краткий обзор деятельности АКС, касающейся Сети правоохранительных органов

| Принимающие стороны и соорганизаторы | Заседания | Исследования |
|---|---|--|
| Казахстан (Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции) | 7-е заседание Сети правоохранительных органов «Расследование и уголовное преследование коррупционных преступлений: международное сотрудничество, конфискация доходов и независимость прокуроров», 19-21 декабря 2016 года, Астана, Казахстан | «Международное сотрудничество по делам о коррупционных преступлениях в странах Восточной Европы и Центральной Азии» |
| ОБСЕ, УНП ООН | Практический семинар по возвращению коррупционных доходов в странах Центральной Азии и Южного Кавказа, 29-30 июня 2017 года, Иссык-Куль, Кыргызстан | |
| Азербайджан (Департамент по борьбе с коррупцией при Генеральном Прокуроре) | 8-е заседание Сети правоохранительных органов, 24-28 октября 2017 года, Баку, Азербайджан | «Конфискация орудий преступления и доходов от коррупционных преступлений в странах Восточной Европы и Центральной Азии». Запуск тематического исследования по вопросам независимости прокуроров. |
| Чешская Республика | 9-е заседание Сети правоохранительных органов, 14-16 ноября 2018 года, Прага, Чешская Республика сразу после Конференции Международной ассоциации юристов по вопросам правоприменительной практики в сфере борьбы с коррупцией и комплаенса в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии | Независимость Прокуроров (ожидается) |
| Южная Корея (Агентство по противодействию коррупции) АБР, ПРООН и ОЭСР/ДГУ | 3-е заседание Сети правоохранительных органов для стран Азиатско-тихоокеанского региона, 15-16 ноября 2017 года, Сеул, Южная Корея | |
| Узбекистан | 10-е заседание Сети правоохранительных органов, 14-17 октября 2019 года, Узбекистан | |
| ОЭСР | Заседание Глобальной сети правоохранительных органов, 10-11 декабря 2019 года, Париж | |

Одним из важных результатов дискуссий в рамках Сети правоохранительных органов за последние несколько лет стал консенсус в отношении того, что коррупция среди высокопоставленных лиц представляет собой главную проблему в регионе, а также согласие участников сосредоточить будущую работу на этом вопросе. Это будет включать тематическое исследование коррупции среди высокопоставленных лиц и разработку региональной матрицы коррупционных дел с участием высокопоставленных лиц, которую Секретариат разработает на основе информации о соответствующих утверждениях, которые будут собраны из открытых источников, таких как средства массовой информации и другие отчёты. Матрица будет использоваться в качестве справочного документа для обсуждений на заседаниях Сети правоохранительных органов, чтобы обмениваться передовым опытом в отношении правоприменительных действий, которые могут быть предприняты в коррупционных делах с участием высокопоставленных лиц, и поощрять сотрудников правоохранительных органов из всех стран предпринимать такие правоприменительные действия.

Страновые проекты

В дополнение к описанной выше региональной работе АКС оказывала поддержку ряду страновых проектов, особенно для Украины⁹²⁸, Кыргызстана⁹²⁹, Латвии, Румынии и Узбекистана. Данные проекты были разработаны с учётом конкретных потребностей стран и получили целевое

донорское финансирование. Во всех случаях страновые проекты оказывали поддержку в наращивании потенциала в областях экспертизы АКС и создания добавленной стоимости.

Страновой проект для **Украины** с момента его запуска в 2017 году был ориентирован на поддержку создания специализированных антикоррупционных правоохранительных органов. В ходе текущей Рабочей программы была оказана поддержка Национальному антикоррупционному бюро Украины, Специализированной антикоррупционной прокуратуре, АРМА и Совету бизнес-омбудсмена. Методология обучения, которая была первоначально разработана для Национального антикоррупционного бюро Украины – которая основана на гипотетическом тематическом исследовании и смоделированных следственных группах – в дальнейшем использовалась для обучения сотрудников правоохранительных органов в других странах, а также для рабочих групп, организованных во время встреч Сети правоохранительных органов и Глобальной сети правоохранительных органов. Поддержка работы по обеспечению добропорядочности бизнеса в Украине способствовала дальнейшей региональной работе по этому вопросу.

Страновой проект в **Кыргызстане** был направлен на оказание поддержки стране в реформировании её Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов в соответствии с рекомендацией АКС и обучении сотрудников правоохранительных органов применению этого нового законодательства на практике.

Страновой проект в **Латвии** помог проанализировать недостатки, связанные с расследованием и уголовным преследованием коррупционных нарушений, связанных с отмыванием денежных средств, и укрепить потенциал сотрудников правоохранительных органов для их практического применения.

Страновой проект в **Румынии** помог стране провести внешнюю оценку своей национальной стратегии борьбы с коррупцией и дать рекомендации по разработке новой стратегии.

Наконец, страновой проект в **Узбекистане** основывается на опыте всех других страновых проектов и обеспечивает поддержку для широкого круга задач, включая мониторинг СПД, пересмотр антикоррупционного законодательства, включая уголовный кодекс, разработку национальной стратегии борьбы с коррупцией и наращивание потенциала антикоррупционных органов, включая Академию Генеральной Прокуратуры и Межведомственную антикоррупционную комиссию.

Руководящая группа

Руководящая группа АКС проводила ежегодные заседания по мониторингу в сентябре 2016 и 2017 годах, в июле 2018 года и в марте 2019 года. Эти заседания предоставляют важную возможность лицам, принимающим решения по борьбе с коррупцией в регионе, узнать, что происходит в других странах, и поделиться своим опытом в рамках круглого стола. Повестка дня заседаний Руководящей группы всегда включала в себя обновлённую информацию о реализации Рабочей программы АКС и планы работы на следующий год, которые были подкреплены Годовыми отчётами о деятельности, которые включали показатели эффективности и информацию о реализации Стратегии сбора средств. Они также включали обновления от международных партнёрских организаций и различных подразделений ОЭСР об их деятельности и планах, которые помогли координировать действия различных заинтересованных лиц.

Влияние деятельности АКС

Что касается влияния АКС на уровень коррупции в регионе, невозможно отделить и выделить роль этой инициативы от других факторов, которые приводят к снижению или увеличению уровня коррупции, таких как потребность общества в переменах, политический ответ на это требование или «воля» к реформе, технические возможности и ресурсы, доступные для реформы, и другие

возможности, которые создают импульс для изменений, такие как национальные выборы и смена режимов, перспективы интеграции в ЕС, крупные инвестиционные проекты, такие как Инициатива «Пояса и пути», и другие общие рамочные условия. Следовательно, необходимо предположить, что влияние АКС является одним из многих факторов, которые создают изменения. Изменения уровня коррупции в регионе измеряются в рамках многих международных и национальных исследований.

Правительства многих стран АКС проводят **исследования коррупции внутри страны**, в том числе «насколько серьёзна коррупция среди других проблем», «наиболее коррумпированные учреждения и учреждения с наиболее высоким уровнем доверия» и «уровень коррупции, воспринимаемый в рамках опросов общественного мнения об опыте коррупции». Румыния, Латвия и Сербия являются явными лидерами в этой области. Среди стран Стамбульского плана действий Кыргызстан, Монголия и Таджикистан являются единственными, где правительство регулярно проводит и публикует результаты внутренних антикоррупционных исследований. В большинстве стран АКС правительства заказывают внутренние исследования. Во всех странах АКС НПО при поддержке международных и донорских организаций проводят различные исследования коррупции, которые чрезвычайно полезны для выявления проблем и повышения уровня осведомлённости. К сожалению, эти исследования проводятся с использованием другой методологии и только в течение коротких периодов времени, и результаты не могут быть использованы для среднесрочного или долгосрочного анализа и сравнения.

В данном контексте **международные исследования коррупции** предоставляют уникальные источники регулярной и сопоставимой информации о тенденциях коррупции в регионе. Часто оспариваемый Индекс восприятия коррупции (ИВК) остаётся основной доступной международной рейтинговой системой для глобального использования. Согласно ИВК, средний балл для стран АКС составляет примерно 36 баллов (включая страны СПД) и 42 балла (кроме стран СПД). Страны Стамбульского плана действий демонстрируют медленное, но неуклонное улучшение. Грузия продолжает быть чемпионом региона, хотя в последнее время её выдающиеся успехи начали замедляться. Несколько стран – Монголия, Таджикистан, Украина и Узбекистан – показали умеренный рост. Армения, Казахстан и Кыргызстан оставались стабильными. Азербайджан показал неутешительный спад. См. Главу 1 этого отчёта для получения дополнительной информации о антикоррупционных тенденциях и положении стран АКС и СПД в различных рейтингах.

Международные исследования коррупции являются полезными показателями общего уровня коррупции в странах, но они не дают подробной информации о различных аспектах, таких как распространение коррупции в разных отраслях или эффективность различных антикоррупционных мер, которые важны для оценки воздействия антикоррупционной работы правительств и воздействия АКС. Чтобы восполнить этот пробел, АКС занялась разработкой **показателей эффективности** для региона.

С помощью первого набора показателей, разработанного в 2016 году, была сделана попытка установить связь между рекомендациями АКС и их выполнением странами; однако оказалось, что страны не в состоянии собирать такие данные. Второй набор показателей, рассмотренный в 2017 году, был направлен на отслеживание прогресса в основных областях антикоррупционной деятельности правительств, которые также охватываются деятельностью АКС. Правительства представили данные с использованием этих показателей за 2017, 2018 и 2019 годы. Эти данные использовались для разработки годовых отчётов о деятельности АКС.

Эти основанные на показателях отчёты позволили получить представление о некоторых региональных тенденциях, таких как разработка национальных стратегий борьбы с коррупцией, ресурсы, выделяемые на антикоррупционную работу, в том числе специализированным органам по борьбе с коррупцией, прогресс в применении деклараций об имуществе и наличии заинтересованности, введение защиты осведомителей, публикация открытых данных, наказание за

коррупционные правонарушения и другие. Однако все ещё трудно обеспечить качество собранных данных и разработать их содержательный анализ и толкование.

В целях ускорения разработки показателей эффективности борьбы с коррупцией Руководящая группа АКС утвердила план новой Рабочей программы на 2020–2024 годы, который включает: показатели эффективности в сферах оценки (см. ниже), которые будут использоваться для мониторинга Стамбульского плана действий.

Вставка 72. Сферы оценки в рамках Стамбульского плана действий согласно рабочей программы на 2020-2024 годы

| | |
|-------|--|
| СО-1 | Антикоррупционная политика |
| СО-2 | Конфликт интересов |
| СО-3 | Декларирование доходов и интересов |
| СО-4 | Защита информаторов |
| СО-5 | Независимость судебной власти |
| СО-6 | Независимость органов публичного обвинения |
| СО-7 | Добропорядочность публичных закупок |
| СО-8 | Добропорядочность бизнеса |
| СО-9 | Применение ответственности за коррупционные правонарушения |
| СО-10 | Применение ответственности юридических лиц |
| СО-11 | Возврат и управление доходами от коррупционных преступлений |
| СО-12 | Расследование и уголовное преследование высокопоставленной коррупции |
| СО-13 | Специализированные органы расследования и уголовного преследования |

Финансирование АКС

АКС, как и другие программы ОЭСР по глобальным отношениям, финансируется в основном за счёт добровольных взносов. Эта модель финансирования сопряжена с рисками, и обеспечение финансовой стабильности АКС остаётся проблемой, как это было выявлено в ходе внешней оценки в 2015 году. Для решения этой проблемы Руководящая группа разработала и приняла Стратегию сбора средств АКС⁹³⁰ в качестве части Рабочей программы на 2016-2019 гг. Стратегия сбора средств включает в себя несколько основных направлений, такие как развитие и диверсификация существующей донорской базы, продолжение надлежащей практики совместного финансирования деятельности с партнёрской организацией и – самый инновационный подход – введение ежегодных взносов для стран АКС.

Введение ежегодных взносов было важным решением по двум причинам. Во-первых, это решение продемонстрировало донорам, что страны-участницы берут на себя ответственность за АКС. Во-вторых, хотя ежегодные взносы относительно невелики, они обеспечат долгосрочную стабильность для будущего финансирования АКС. Внедрение ежегодных взносов требовало подготовительного времени, чтобы позволить странам обеспечить получение внутренних разрешений, необходимых для выделения средств для АКС, и найти наиболее подходящий финансовый механизм для перевода средств. По состоянию на январь 2020 года следующие страны перечислили свои ежегодные взносы в АКС: Азербайджан, Армения, Грузия, Казахстан, Литва, Монголия, Северная Македония, Таджикистан и Узбекистан. Потребуется дополнительная работа для того, чтобы большее количество стран обеспечивало регулярное финансирование этой программы.

Таблица 65. Финансирование АКС в 2016-2019 гг.

| Доноры | Целевые страны / программы | Год | Расходы*, евро |
|--------------------------------------|---|--------------------------|----------------|
| Добровольные пожертвования | Региональная работа | Справочный номер ОЭСР | |
| Швейцария | АКС (программа на 2013-15 гг.) | 2013 (DI130423) | 9 800 |
| Швейцария | АКС (программа на 2016-19 гг.) | 2016 (DI160526) | 850 000 |
| США | АКС (программа на 2017-19 гг.) | 2017 (D00189) | 207 710 |
| США | АКС (программа на 2016 г.) | 2016 (DI160928) | 177 730 |
| США | АКС (программа на 2016 г.) | 2016 (DI160934) | 22 566 |
| Лихтенштейн | АКС (программа на 2016 г.) | 2016 (DI161148) | 18 301 |
| США | АКС (программа на 2018-19 гг.) | 2018 (D01082) | 191 017 |
| Лихтенштейн | АКС (программа на 2018-19 гг.) | 2018 (D01455) | 17 108 |
| Лихтенштейн | АКС (программа на 2018-19 гг.) | 2018 (D02468) | 34 716 |
| Лихтенштейн | АКС (программа на 2018-19 гг.) | 2019 (D04018) | 24 897 |
| Страны АКС | АКС (программа на 2018-19 гг.) | 2018 (DP00093) | 66 123 |
| США | АКС (программа на 2018-19 гг.) | 2019 (D03421) | 159 356 |
| США | АКС (программа на 2019 г.) | 2019 (D04074) | 43,041 |
| Международный Инвестиционный Банк | АКС (программа на 2019 г.) | 2019 (D03998) | 10,000 |
| Промежуточный итог | | | 1 832 365 |
| | Проекты стран | | |
| Швеция | Украина | 2015 (DI151427) | 512 890 |
| Литва | Украина | 2016 (D00032) | 20 000 |
| Швеция | Украина | 2016 (D00075) | 727 370 |
| США | Кыргызстан | 2016 (DI160240) | 219 306 |
| США | Украина | 2018 (D01246) | 32 420 |
| Польша | Украина | 2018 (D01449) | 46 850 |
| США | Узбекистан | 2018 (D01244) | 528 211 |
| США | Украина | 2019 (D03042) | 46 132 |
| Норвегия | Украина | 2019 (D02590) | 148 309 |
| Промежуточный итог | | | 2 281 487 |
| Имущественные вклады | | Место | |
| Страны АКС | Встреча на высшем уровне | Париж, сентябрь 2016 г. | 40 000 |
| ОБСЕ | Семинар по предотвращению коррупции | Иссык-Куль, май 2016 г. | 30 000 |
| Казахстан | Заседание Сети правоохранительных органов | Астана, декабрь 2017 г. | 40 000 |
| Румыния | Страновой проект Румынии | Бухарест, 2016 г. | 15 000 |
| ПРООН, ЕБРР | Семинар по вопросам добропорядочности бизнеса | Киев, январь 2017 г. | 13 500 |
| ЕБРР | Семинар по вопросам добропорядочности бизнеса | Белград, июль 2017 г. | 40 000 |
| РАИ, ПРООН, Казахстан, Грузия | Семинар по имущественным декларациям | Тбилиси, июнь 2017 г. | 32 000 |
| Азербайджан | Заседание Сети правоохранительных органов | Баку, ноябрь 2017 г. | 69 000 |
| ПРООН, Албания | Семинар по предотвращению коррупции | Тирана, декабрь 2017 г. | 38 500 |
| УНП ООН, ОБСЕ | Семинар по вопросам правоприменительной практики | Иссык-Куль, июль 2017 г. | 18 000 |

| Доноры | Целевые страны / программы | Год | Расходы*, евро |
|---|--|-------------------------|----------------|
| США, ПРООН, ЕБРР, ЕС, Украина | Совместное финансирование различных видов деятельности в Украине | январь-декабрь 2017 г. | 15 000 |
| Азербайджан, Казахстан, Грузия, Таджикистан, Украина | Мониторинг, повторные визиты | февраль-декабрь 2017 г. | 8 200 |
| Страны АКС, делегаты | Пленарное заседание АКС | Париж, сентябрь 2017 г. | 46 000 |
| ЕБРР, ПРООН | Семинар по вопросам добросовестности бизнеса | октябрь 2018 г. | 125 800 |
| ОБСЕ и РАИ | Семинары по предотвращению коррупции | Вена, ноябрь 2019 г. | 62 585 |
| Азербайджан, Таджикистан, Украина | Заседание Сети правоохранительных органов | Баку, октябрь 2018 г. | 6 241 |
| Армения, Казахстан, Кыргызстан, Украина, Монголия, Узбекистан | Мониторинг, повторные визиты | январь-декабрь 2018 г. | 41 952 |
| Страны АКС, делегаты | Пленарное заседание АКС, самофинансирование | Париж, март 2018 г. | 92 167 |
| НАБУ, Польша | Страновой проект Украины | январь-декабрь 2018 г. | 1 706 |
| Страны АКС - финансирование | Оценка | 2019 г. | 245 217 |
| Промежуточный итог: | | | 980 868 |
| ОЭСР | Расходы на персонал АКС | - | 465 725 |
| ОЭСР | Операционные расходы АКС | - | 303 404 |
| Промежуточный итог: | | | 769 129 |
| Общий итог | | | 5 863 849 |

Примечание: * Фактические расходы на 2016- 2019 гг.

Внешняя оценка

Первая внешняя оценка АКС была проведена в 2015 году и оказалась полезной для выявления сильных и слабых сторон этой региональной инициативы и их учёта при разработке Рабочей программы. Опираясь на этот положительный опыт, АКС заказала вторую внешнюю оценку в 2019 году. Внешний консультант, нанятый для проведения этой оценки, представил методологию и план работы на совещании Руководящей группы в марте 2019 года, а окончательный отчёт был представлен для письменного обзора Руководящей группой осенью 2019 года и опубликован на вебсайте АКС. Основные выводы включали в себя следующие моменты:

Оценка выявила многочисленные признаки того, что АКС вносит значимый вклад в антикоррупционные усилия и знания как в странах-членах, так и по данной дисциплине в целом. Она подтвердила ранее установленную общую актуальность, высокое качество и эффективность деятельности и результатов работы АКС.

Актуальность различных видов деятельности АКС была подтверждена по нескольким аспектам, даже если они различаются в зависимости от членской базы, поскольку не все члены принимали участие во всех разделах программы. Стамбульский план действий был основным разделом, в котором участвовало только определенное число стран, и для этих стран актуальность была подтверждена, в частности, активным участием в этом процессе. Аналогичные уровни участия и сопричастности были документально подтверждены в связи с Антикоррупционной сетью правоохранительных органов, включая просьбы членов о проведении дальнейших страновых семинаров. В обоих случаях методология АКС, основанная на коллегиальном подходе, рассматривалась как наиболее важный фактор, обеспечивающий актуальность мероприятий для членов. В отношении других разделов большое значение имело то, что тематические решения

основывались на предложениях членов, а не на внешних стратегиях, и, таким образом, в полной мере учитывали потребности членов. Среди них работа по обеспечению добропорядочности бизнеса была также актуальной в качестве менее часто встречающейся области деятельности, в которой ОЭСР и ее партнер (ЕБРР) обладают сравнительными преимуществами по сравнению с другими международными организациями.

С точки зрения эффективности, многочисленные эпизоды и отзывы свидетельствуют о вкладе АКС в борьбу с коррупцией. Большая часть этих результатов касается процесса мониторинга Стамбульского плана действий, где уровень взаимодействия был значительным и устойчивым, хотя свидетельства о других разделах проекта также существовали. Много положительных отзывов было получено, в частности, в связи с работой Сети правоохранительных органов и семинаров по изучению конкретных случаев. Один анализ результатов послесеминарского исследования продемонстрировал поразительное улучшение знаний, однако такие данные не были получены на систематической основе.

АКС продолжала демонстрировать эффективность благодаря бережному управлению ресурсами, выявлению и использованию беззатратных ресурсов, а также "рециркуляции" или "перепрофилирования" результатов разными способами. Она также продолжала сотрудничать с другими организациями во избежание дублирования, в целях максимального увеличения (и обеспечения дополнительного) финансирования и достижения синергетического эффекта. Экономия средств по программе также достигалась за счет частых взносов стран-членов в натуральной форме как при проведении мероприятий АКС, так и за счет покрытия расходов, связанных с участием их представителей в мероприятиях АКС. Страны-члены также начали вносить добровольные финансовые взносы в течение рассматриваемого периода (2016-2019 годы).

Обзор особо сильных сторон АКС:

- Экспертные знания неизменно определялись как наиболее заметный актив группы АКС, в том числе экспертов, участвующих в различных мероприятиях, и находили свое отражение в таких результатах, как доклады о мониторинге и тематические семинары.

- Высокое качество докладов о контроле за осуществлением Стамбульского плана действий было также обусловлено общим подходом (методологией): в ходе каждого обзора все темы рассматривались всесторонне; анализ был достаточно углубленным; коллегиальные оценки, проведенные региональными экспертами, позволили получить глубокое понимание контекста и проблем, с которыми столкнулись реформаторы; и степень вовлеченности гражданского общества была образцово-показательной.

- Методология семинаров - в частности, практический, основанный на конкретных примерах формат семинаров Сети правоохранителей-практиков - также была отмечена рядом респондентов как более эффективный, чем другие подходы, с которыми они сталкивались. Ограниченные, но, возможно, показательные данные подтвердили, что семинары повышают уровень знаний участников.

- Взаимодействие и сотрудничество АКС с партнерами также выделяется. Другие международные организации стремились осуществлять свои собственные мандаты по работе с общественностью совместно с АКС (например, работа ЕБРР в области деловой добросовестности, а RAÍ стремится к дальнейшей интеграции своих усилий). Потенциал АКС в области созыва совещаний, судя по всему, обусловлен ее многолетним присутствием и послужным списком в регионе, а также институциональным статусом ОЭСР.

- Заметные способности Секретариата по эффективной работе и максимизации ограниченных ресурсов, в том числе за счет сотрудничества с другими партнерами, остались на достойном похвалы уровне.

Внешняя оценка также дала ряд рекомендаций по дальнейшему укреплению АКС, в том числе следующие:

- Следует продолжить работу АКС по модификации методологии мониторинга СПД с целью получения сопоставимой системы баллов. Было бы целесообразно четко сформулировать (пусть только внутренне), что будет потеряно и что будет получено в сравнении с предыдущей методологией. После этого Секретариату следует следить за применением пересмотренной методологии для подтверждения дополнительных преимуществ и потенциальных непреднамеренных недостатков.

- АКС должна также продолжать свои усилия по расширению мониторинга в целях подготовки Региональной перспективы. В ней должно быть четко определено, как будет использоваться эта "порядковая таблица" (самими странами, антикоррупционным сообществом) и как она будет способствовать борьбе с коррупцией. И в этом случае Секретариат должен осуществлять мониторинг процесса с целью выявления непредвиденных выгод и потенциальных препятствий.

- Секретариату следует рассмотреть матрицу результатов по всем компонентам Рабочей программы. Было бы полезно получить дополнительную информацию: например, сформулировать отдельные непосредственные, промежуточные и долгосрочные результаты (и их показатели), а также предполагаемую взаимосвязь между мероприятиями и ожидаемыми результатами, в частности, для тематических исследований и семинаров. Изменения в методологии мониторинга могут изменить динамику отношений между Секретариатом и его членами и повлиять на ожидаемые результаты.

Новая рабочая программа

План рабочей программы на 2020–2024 годы был подготовлен Секретариатом и принят Руководящей группой на заседании в марте 2019 года. План предусматривает несколько основных нововведений в деятельности АКС, включая следующие:

- В пятом раунде Стамбульского плана действий будет использоваться новая методология, которая будет основываться на показателях эффективности и будет включать в себя ежегодный мониторинг всех участвующих стран;
- Выбор показателей эффективности будет использоваться для сбора данных от всех стран АКС и для подготовки регионального обзора на ежегодной основе;
- Сеть правоохранительных органов будет сфокусирована на одной теме – коррупция в высших эшелонах власти – в течение всего периода действия Рабочей программы, а также разработает матрицу дел о коррупционных преступлениях в высших эшелонах власти в регионе;
- Работа по предотвращению коррупции будет сосредоточена на одной или двух выбранных отраслях;
- Работа по обеспечению добропорядочности бизнеса будет сосредоточена на технических тренингах, которые будут проводиться в отдельных странах по требованию, наряду с поддержкой участия специалистов АКС по вопросам добропорядочности бизнеса в глобальной сети.

На основании этого плана Секретариат разработает подробную Программу работы, которая будет учитывать результаты внешней оценки. Ожидается, что новая Рабочая программа будет представлена для принятия на заседании Руководящей группы и последующего одобрения на заседании на высшем уровне в марте 2020 года в рамках Глобального форума ОЭСР по борьбе с коррупцией и обеспечению добропорядочности.

Примечания

¹ World Bank (2019), Doing Business 2019: Training for reform, с. 4, www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019.

² Там же, с. 7-8.

³ Там же, с. 11 и 13.

⁴ Рекомендация Совета ОЭСР о добропорядочности в публичном секторе, www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf. Публичная добропорядочность определяется как «последовательная приверженность общим этическим ценностям, принципам и нормам для поддержания и выдвижения на первый план публичного интереса по сравнению с личными интересами в публичном секторе».

⁵ ОЭСР/АКС (2016), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: Достижения и вызовы, 2013-2015, с. 40, www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2013-2015-ENG.pdf

⁶ Norton Rose Fulbright (2017), Countries curbing corruption, Research comparing 41 national anti-corruption strategies, с. 5, www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/96bbe202/countries-curbing-corruption

⁷ Eastern Partnership-Council of Europe Facility Project on “Good Governance and Fight against Corruption” Handbook on Designing and Implementing Anti-Corruption Policies (2013), с. 10-20, <https://rm.coe.int/16806d8ad7>.

⁸ OECD (2017), Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris, с. 156, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

⁹ OECD/SIGMA (2018), Набор инструментов для подготовки, реализации, мониторинга, подготовки отчета и оценки реформы государственного управления и стратегии развития отдельных секторов экономики. В этом документе даются практические рекомендации по реализации стратегии, которую также можно использовать в борьбе с коррупцией. См. на сайте www.sigmaxweb.org/publications/SIGMA-Strategy-Toolkit-October-2018.pdf.

¹⁰ EU (2015), Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners, с. 29-46 и 479, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/quality-public-administration-toolbox-practitioners>.

¹¹ ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Украиной, с. 12-13, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf.

¹² Интересные примеры участия, в т. ч. в электронной форме, представителей общественности приведен в книге «Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners», European Union, 2015, с. 46-51, цит. выше.

¹³ OECD/SIGMA (2018), Principles of Public Administration for European Neighbourhood Policy countries, www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration-european-neighbourhood-policy.htm.

¹⁴ ОЭСР/АКС (2016), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: Достижения и вызовы, 2013-2015, с. 40.

¹⁵ ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Украиной, с. 13.

- ¹⁶ OECD/SIGMA (2018), Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries, с. 14, www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-Eng.pdf.
- ¹⁷ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 35-36; ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 23-24 и 36-38.
- ¹⁸ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 21-22.
- ¹⁹ ОЭСР/АКС (2016), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: Достижения и вызовы, 2013-2015, с. 64-65.
- ²⁰ OECD (2017), Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris, p. 156, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.
- ²¹ UN (2003), UN Guide for Anti-Corruption Policies, www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf.
- ²² Tilman Hoppe (2015), Methodology for Monitoring and Evaluation of the Implementation of National Anti-corruption Strategies and Action Plans, http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/05/Methodology_on_Monitoring_2015.pdf.
- ²³ ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Казахстаном, с. 10-11, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Progress-Update-2019-ENG.pdf.
- ²⁴ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 44-47.
- ²⁵ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 26.
- ²⁶ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 17, 20, 35.
- ²⁷ OECD (2018), Competitiveness in South East Europe, OECD Publishing, Paris, Chapter 17, с. 667-696, www.oecd.org/publications/competitiveness-in-south-east-europe-9789264298576-en.htm.
- ²⁸ ОЭСР/АКС (2016), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: Достижения и вызовы, 2013-2015, с. 54.
- ²⁹ См. полезные примеры различных мероприятий для целевых аудиторий в UN Guide for Anti-Corruption Policies (2003), с. 69-77, www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf.
- ³⁰ OECD/ACN (2015), Thematic Study, Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia, с. 73-77, www.oecd.org/corruption/acn/preventionofcorruption/.
- ³¹ Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Эстония, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Литва, Северная Македония, Молдова, Монголия, Румыния, Сербия, Словения, Узбекистан.
- ³² ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 33.
- ³³ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 57.
- ³⁴ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 58-59.
- ³⁵ ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Казахстаном, с. 22-24, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Progress-Update-2019-ENG.pdf.
- ³⁶ OECD (2018), Education for Integrity, available at www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf.
- ³⁷ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 27-29.
- ³⁸ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 26-27; ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Азербайджаном, с. 21-24, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Azerbaijan-Progress-Update-2019-ENG.pdf.
- ³⁹ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 23-24; ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Грузией, с. 16-17, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2019-ENG.pdf.

- ⁴⁰ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 23-27; ОЭСР/АСК (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Казахстаном, с. 23-24, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Progress-Update-2019-ENG.pdf.
- ⁴¹ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 18-21; ОЭСР/АСК (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Кыргызстаном, с. 10-13, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-Progress-Update-2019-RU.pdf.
- ⁴² ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 33-34.
- ⁴³ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Таджикистана, с. 32-35; ОЭСР/АСК (2018), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Таджикистаном, с. 13, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Tajikistan-Progress-Update-2018-ENG.pdf.
- ⁴⁴ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 30-32; ОЭСР/АСК (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Украиной, с. 14-17, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf.
- ⁴⁵ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 51-61.
- ⁴⁶ Подробный анализ моделей см.: ОЭСР/АКС (2013), Специализированные антикоррупционные институты. Обзор моделей, обновленное издание, www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm.
- ⁴⁷ Классификация введена в ОЭСР/АКС (2013), Специализированные антикоррупционные институты. Обзор моделей, обновленное издание, с. 40-41, www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm.
- ⁴⁸ ОЭСР/АКС (2016), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: Достижения и вызовы, 2013-2015, с. 65, www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2013-2015-ENG.pdf.
- ⁴⁹ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 28.
- ⁵⁰ ОЭСР/АСК (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Украиной, с. 20, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf.
- ⁵¹ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 38-41.
- ⁵² ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 21-22.
- ⁵³ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 34-35.
- ⁵⁴ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 35-36.
- ⁵⁵ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 25; комментарии страны.
- ⁵⁶ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Таджикистана, с. 40.
- ⁵⁷ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 26-27.
- ⁵⁸ ОЭСР/АСК (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Азербайджаном, с. 18, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Azerbaijan-Progress-Update-2019-ENG.pdf.
- ⁵⁹ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 35.
- ⁶⁰ ОЭСР/АСК (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Украиной, с. 23, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf.
- ⁶¹ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 28-29.
- ⁶² ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 38-39.
- ⁶³ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 25.
- ⁶⁴ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 31.

- ⁶⁵ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 22.
- ⁶⁶ ОЭСР (2017), Рекомендация Совета ОЭСР о публичной добропорядочности, www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf
- ⁶⁷ ОЭСР/АКС (2016), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: Достижения и вызовы, 2013-2015, с. 198-201, www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2013-2015-ENG.pdf
- ⁶⁸ Мониторинговые отчеты ОЭСР/СИГМА, <http://sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>.
- ⁶⁹ ОЭСР/СИГМА (2019), Методологическая основа принципов публичной администрации, с. 67-150, www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf.
- ⁷⁰ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 36-49
- ⁷¹ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 33-40, ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Азербайджаном, с. 18.
- ⁷² ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 28-37; ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Грузией, с. 22-25, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2019-ENG.pdf.
- ⁷³ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 29-59.
- ⁷⁴ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 24-40; ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Кыргызстаном, с. 14-23, <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-Progress-Update-2019-RU.pdf>.
- ⁷⁵ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 40-48; ОЭСР/АКС (2018), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Монголией, с. 35-36, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-1st-and-2nd-Round-Report-Mongolia-Progress-Update-July-2018-ENG.pdf
- ⁷⁶ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 42-75; ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Украиной, с. 27-53, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf.
- ⁷⁷ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 69-90.
- ⁷⁸ ОЭСР/СИГМА (2019), Доклад об основных показателях: Принципы государственного управления, Армения, с. 61, www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Armenia-2019.pdf
- ⁷⁹ Источники: www.transparency.ge/en/blog/gifts-received-public-officials-need-be-studied-further, www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/georgian_political_party_finances_in_2016.pdf, www.transparency.ge/en/blog/bank-loans-ministers-and-their-deputies.
- ⁸⁰ G20 Принципы высокого уровня для эффективной защиты осведомителей, с. 1, www.g20.org/pdf/documents/en/annex_07.pdf
- ⁸¹ Совет Европы, Парламентская Ассамблея, Резолюция 2300 (2019), Улучшение защиты информаторов по всей Европе, 1 октября 2019 г., параграф 4, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=28150&lang=en>.
- ⁸² ОЭСР (2017), «Выявление иностранного подкупа», глава 2. Роль осведомителей и защита осведомителей, с. 4, <http://www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm>.
- ⁸³ Совет Европы, Комитет министров, Рекомендация СМ / Рес (2014) 7 о защите осведомителей, <https://rm.coe.int/16807096c7>.
- ⁸⁴ Рекомендация Совета о дальнейшей борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, Рекомендация IX (iii), www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf.

- ⁸⁵ Принципы G20 высокого уровня для эффективной защиты информаторов.
- ⁸⁶ ОЭСР/АКС (2008), Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, прогресс и проблемы с. 13, www.oecd.org/daf/anti-bribery/42740427.pdf.
- ⁸⁷ ОЭСР/АКС (2016), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: Достижения и вызовы, 2013-2015, с. 201, www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2013-2015-ENG.pdf.
- ⁸⁸ Закон о защите лиц, сообщающих о нарушениях, июль 2019 года.
- ⁸⁹ Закон о неподкупности (статья 18). В 2018 году парламент принял Закон об осведомителях по неподкупности № 122, который вступил в силу в ноябре 2018 года, http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105486&lang=ro.
- ⁹⁰ Представления стран в годовой доклад АКС за 2016, 2017 и 2018 гг. См. www.oecd.org/corruption/acn/aboutthenetwork.
- ⁹¹ Австралия, Бельгия, Канада, Израиль, Япония, Корея, Словакия, США.
- ⁹² ОЭСР (2016 г.), На пути к эффективной защите информаторов, с. 68, www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm.
- ⁹³ Закон Республики Армения «О системе информирования о нарушениях» № НО-97-N от июня 2017 года.
- ⁹⁴ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 56-57.
- ⁹⁵ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 37; ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Грузией, с. 46-50, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2019-ENG.pdf.
- ⁹⁶ См. <http://anticorruption.gov.kz/ru/kategorii/sposoby-podachi-obrashcheniy-po-faktam-korrupcii>
- ⁹⁷ Подробнее см. на <http://anticorruption.gov.kz/ru/pages/pravila-pooshchreniya-lic-soobshchivshih-o-fakte-korrupcionnogo-pravonarusheniya-ili-inym>
- ⁹⁸ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 52-55; ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Казахстаном, с. 27-40.
- ⁹⁹ Закон Кыргызской Республики от 28 января 2019 года № 19 «О защите лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111829>.
- ¹⁰⁰ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 39; ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Кыргызстаном, с. 20-21, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-Progress-Update-2019-RU.pdf.
- ¹⁰¹ Обзор SPEAK 2018, Фонд Азии, см. <https://asiafoundation.org/publication/survey-on-perceptions-and-knowledge-of-corruption-2018>
- ¹⁰² ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 47-48.
- ¹⁰³ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Таджикистана, с. 56-58; ОЭСР/АКС (2018), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Таджикистаном, с. 16-18, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Tajikistan-Progress-Update-2018-ENG.pdf
- ¹⁰⁴ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 68-71; ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Украиной, с. 58-63, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf.
- ¹⁰⁵ Статья 26 Закона LRU-419 от 3 января 2017 года о борьбе с коррупцией.
- ¹⁰⁶ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 83.
- ¹⁰⁷ Статьи 7.4, 8.5, 9.1, 12.

¹⁰⁸ Рекомендации № R (2000) 10 Комитета министров ЕС государствам-членам о кодексах поведения государственных служащих, статьи 8, 13, 14, 26, <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

¹⁰⁹ Понятие фактического конфликта интересов относится к ситуации реального конфликта, а очевидный конфликт интересов означает, что, по-видимому, существует конфликт, тогда как в действительности его нет, а потенциальный подразумевает, что конфликт интересов может возникнуть, даже если это не так в данный момент. Все три типа конфликта интересов требуют определенной формы реагирования.

¹¹⁰ Доступно на www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictinterestinthepublicservice.htm

¹¹¹ ОЭСР (2003), Рекомендация Совета по урегулированию конфликта интересов на государственной службе, www.oecd.org/gov/ethics/2957360.pdf

¹¹² Принципы высокого уровня G20 по предотвращению и регулированию «конфликта интересов» в государственном секторе, www.g20.utoronto.ca/2018/adopted_hlps_on_coi.pdf

¹¹³ Руководство ОЭСР по урегулированию конфликта интересов на государственной службе, Отчет о реализации, www.oecd.org/gov/ethics/39691164.pdf

¹¹⁴ ОЭСР/СИГМА (2007), Политика и практика в отношении конфликта интересов в девяти государствах-членах ЕС: сравнительный обзор. www.oecd-ilibrary.org/docserver/oecd_papers-v7-art4-en.pdf

¹¹⁵ Статьи 432-12 и 432-13 Уголовного кодекса Франции.

¹¹⁶ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 48-50.

¹¹⁷ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 37-38; ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Азербайджаном, с. 21.

¹¹⁸ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 34-35; ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Грузией, с. 43-46.

¹¹⁹ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 42-44.

¹²⁰ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 30-31.

¹²¹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 45-46.

¹²² ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Таджикистана, с. 49-50

¹²³ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 75-79.

¹²⁴ Пояснительная записка к Рекомендации № R (2000) 10, <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

¹²⁵ Ограничения по окончании трудовой деятельности были в центре внимания деятельности ОЭСР по обеспечению добросовестности, см., например, ОЭСР «Занятость в госсекторе: передовой опыт по предотвращению конфликта интересов» (2010). ГРЕКО также тщательно изучила этот вопрос в рамках своей оценки и горизонтальной работы. См. также статью 12(2)(е) КПК ООН, которая рассматривалась во втором цикле Механизма обзора хода осуществления.

¹²⁶ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 46.

¹²⁷ Рекомендация ОЭСР по руководству по урегулированию конфликта интересов на государственной службе, п. 2.3.3.

¹²⁸ В качестве примера, австрийский и немецкий подход, описанный в Обзоре добросовестности для Аргентины ОЭСР (2019), с. 36-27, считаются хорошей практикой среди стран ОЭСР. См.

www.oecd.org/publications/oecd-integrity-review-of-argentina-g2e98ec3-en.htm

¹²⁹ Комиссар по конфликту интересов в Нью-Брунсвике, годовой отчет за 2014 год, www.gnb.ca/legis/business/currentsession/58/58-1/LegDoc/Eng/July58-1/AnnualReportCOI-e.pdf

¹³⁰ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 49.

¹³¹ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 35.

- ¹³² ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 46
- ¹³³ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 44.
- ¹³⁴ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Таджикистана, с. 50.
- ¹³⁵ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 50.
- ¹³⁶ ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Украиной, с. 53.
- ¹³⁷ Данные странового обследования, собранные секретариатом АКС при подготовке ежегодного доклада за 2018 год. 15 стран представили ответы на вопросник.
- ¹³⁸ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 49.
- ¹³⁹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 74.
- ¹⁴⁰ См. <http://www.korrupsioon.ee/en/conflict-interests>
- ¹⁴¹ Информация предоставлена Секретариату АКС национальным координатором Эстонии.
- ¹⁴² ОЭСР (2019), Обзор добропорядочности по Аргентине, с. 73, www.oecd.org/publications/oecd-integrity-review-of-argentina-g2g98ec3-en.htm
- ¹⁴³ Росси, Ивана М., Лаура Поп и Таммар Бергер (Rossi, Ivana M., Laura Pop, and Tammar Berger) 2017. Получение полной картины о должностных лицах: практическое руководство по эффективному раскрытию финансовой информации. Серия Инициативы «Возвращение украденных активов (StAR)». Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. DOI: 10,1596 / 978-1-4648-0953-8.
- ¹⁴⁴ Информацию о работе ОЭСР/АКС по редотвращению коррупции можно найти на: www.oecd.org/corruption/acn/preventionofcorruption
- ¹⁴⁵ См. www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf.
- ¹⁴⁶ Конвенция ООН против коррупции, тематическая подборка информации, связанной с предотвращением коррупции, статья 8: раскрытие финансовой информации/декларирование активов, www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/financial-disclosure-declaration-of-assets.html
- ¹⁴⁷ ОЭСР/АКС (2016), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: Достижения и вызовы, 2013-2015, с. 178-183.
- ¹⁴⁸ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 49.
- ¹⁴⁹ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Таджикистана, с.54-55.
- ¹⁵⁰ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 38; ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Азербайджаном, с. 26, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Azerbaijan-Progress-Update-2019-ENG.pdf
- ¹⁵¹ Документ, принятый в 2017 году Европейской комиссией и Европейской службой внешних действий, в котором определены 20 ключевых результатов на 2020 год и предполагается внести вклад в совместную работу государств-членов ЕС и стран-партнеров в ключевых приоритетных областях. См.: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2017_300_f1_joint_staff_working_paper_en_v5_p1_940530.pdf
- ¹⁵² ОЭСР (2019), Обзор добропорядочности в Аргентине, с. 127, www.oecd.org/publications/oecd-integrity-review-of-argentina-g2g98ec3-en.htm
- ¹⁵³ Росси, Ивана М., Лаура Поп и Таммар Бергер (Rossi, Ivana M., Laura Pop, and Tammar Berger). 2017. Получение полной картины о должностных лицах: практическое руководство по эффективному раскрытию финансовой информации. Серия Инициативы «Возвращение украденных активов (StAR)». Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк, с. 25, <http://documents.worldbank.org/curated/en/517361485509154642/pdf/112302-PUB-Box402876B-PUBLIC-PUBDATE1-13-17.pdf>. Термин «члены семьи» обычно включает супруга и детей заявителя. Однако культурный и правовой контекст страны может расширить это определение. Вот лишь несколько вариантов

– в понятие включаются и другие родственники, иждивенцы, живущие в том же домохозяйстве, или партнеры, которые не состоят в законном браке.

¹⁵⁴ Росси, Ивана М., Лаура Поп и Таммар Бергер (Rossi, Ivana M., Laura Pop, and Tammar Berger). 2017. Получение полной картины о государственных должностных лицах: практическое руководство по эффективному раскрытию финансовой информации, с. 44-47, упомянутое выше.

¹⁵⁵ Смотрите: Котляр, Дмытро; Поп, Лора (Kotlyar, Dmytro; Pop, Laura). 2019. Электронная подача деклараций об активах: преимущества и проблемы (на английском языке). Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного банка. <http://documents.worldbank.org/curated/en/448191561650076794/E-filing-Asset-Declarations-Benefits-and-Challenges>

¹⁵⁶ ОЭСР (2017), Обзор добропорядочности в Колумбии: инвестирование в добропорядочность во имя мира и процветания, Обзоры общественного управления ОЭСР, Публикация ОЭСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/9789264278325-en>.

¹⁵⁷ См., например: World Bank (2016), «Раскрытие активов: угроза конфиденциальности или мощный инструмент противодействия коррупции?», Дмытро Котляр и Лаура Поп (Dmytro Kotlyar and Laura Pop), www.worldbank.org/en/news/opinion/2016/09/26/asset-declarations-a-threat-to-privacy-or-a-powerful-anti-corruption-tool.

¹⁵⁸ Всемирный банк. Получение полной картины о государственных должностных лицах: практическое руководство по эффективному раскрытию финансовой информации (2017), Ивана М. Росси, Лаура Поп и Таммар Бергер (Ivana M. Rossi, Laura Pop, and Tammar Berger), с. 108

¹⁵⁹ ОЭСР (2011), «Декларации об активах для государственных должностных лиц: инструмент предотвращения коррупции», Издательство ОЭСР, Париж, с. 81-82.

¹⁶⁰ Всеобщая декларация прав человека (статья 10), Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 14), Европейская конвенция о правах человека (статья 6) и т. д.

¹⁶¹ См., среди многих других, судебные решения по делам Кэмпбелл и Фелл против Великобритании (заявления № 7819/77, 7878/77), Инкал против Турции (№ 22678/93), Киприану против Кипра (№ 73797/01), Совтрансавто Холдинг против Украины (№ 48553/99), Брумареку против Румынии (№ 28342/95), Рябых против России (№ 52854/99), Хенрик Урбан и Рышард Урбан против Польши (№ 23614/08).

¹⁶² См., в частности, Рекомендацию CM/Rec (2010) 12 о судьях: независимость, эффективность и ответственность, 2010, <https://rm.coe.int/16807096c1>.

¹⁶³ См., в частности, отчеты о независимости судебной системы ([www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)004.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)004.aspx)), о назначениях судей ([www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e)) и многочисленные заключения по странам, в том числе об Армении, Азербайджане, Кыргызстане, Грузии и Украине (<http://goo.gl/bDCORh> www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=27&year=all).

¹⁶⁴ См. мнения Консультативного совета европейских судей (CCJE) (www.coe.int/en/web/ccje/home), особенно Мнение № 1 (2001) о стандартах, касающихся независимости судебных органов и несменяемости судей, Мнение № 3 (2002) по этике и ответственности судей, Мнение № 10 (2007) о «Совете по судебной власти на службе общества», Мнение № 18 (2015) о положении судебных органов и их связи с другими государственными полномочиями в современной демократии, Мнение № 19 (2016) о роли председателей судов, Мнение № 21 (2018) о предупреждении коррупции среди судей. См. также Великую хартию судей (Основные принципы), 2010 год, <https://rm.coe.int/2010-ccje-magna-carta-anglais/168063e431>.

¹⁶⁵ См., например, Резолюцию 1703 (2010) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о коррупции в судебных органах, 2010 год, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17805&lang=en>; Европейская хартия о статусе судей, 1998 г., [https://rm.coe.int/ref/DAJ/DOC\(98\)23](https://rm.coe.int/ref/DAJ/DOC(98)23).

¹⁶⁶ Основные принципы независимости судебных органов, одобренные резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН № 40/32, 1985, и 40/146, 1985, <http://goo.gl/rlzxyB> www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx; Бангалорские

принципы поведения судей, 2002,

<http://goo.gl/59kAdV> www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_e.pdf. См. также доклады Специального докладчика ООН по независимости судей и адвокатов www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/Annual.aspx.

¹⁶⁷ См., среди прочего: документы Копенгагенской, Московской, Стамбульской встречи Конференции ОБСЕ по человеческому измерению; Киевские рекомендации по независимости судей в Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии, ОБСЕ/ODIHR, www.osce.org/odihr/KyivRec.

¹⁶⁸ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 51.

¹⁶⁹ См. Европейская комиссия, «Восточное партнерство - 20 результатов на 2020 год», с акцентом на ключевые приоритеты и ощутимые результаты, SWD (2017) 300 final, 2017, с. 26, доступно по адресу: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2017_300_f1_joint_staff_working_paper_en_v5_p1_940530.pdf.

¹⁷⁰ «Коррупция в судебной системе угрожает верховенству права и защите прав человека», пресс-релиз Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о независимости судей и адвокатов, Габриэла Кнаул (Gabriela Knaul), октябрь 2012 года.

¹⁷¹ Рекомендация CM/Rec (2010) 12 о судьях: независимость, эффективность и ответственность, пункты 4 и 7 Приложения.

¹⁷² Великая Хартия Судей, пункт 3.

¹⁷³ Рекомендация CM/Rec (2010) 12, пункт 22 Приложения: «При принятии решений судьи должны быть независимыми и беспристрастными и иметь возможность действовать без каких-либо ограничений, ненадлежащего влияния, давления, угрозы или вмешательства, прямых или косвенных, со стороны любого авторитета, в том числе органов, принадлежащих к судебной власти».

¹⁷⁴ ОЭСР/АКС (2010), Отчет о втором раунде мониторинга Азербайджана, с. 45.

¹⁷⁵ Венецианская комиссия, Доклад о назначении судей, пункт 41.

¹⁷⁶ Венецианская комиссия, Мнение о проекте конституционных поправок, касающихся реформы судебной системы в «Бывшей Югославской Республике Македонии», пункт 23 [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)038-e).

¹⁷⁷ Венецианская комиссия (2015), Мнение о внесении изменений в Конституцию Украины относительно судебной системы, предложенное Рабочей группой Конституционной комиссии в июле 2015 года, CDL-AD (2015) 026-e, с. 5, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)026-e).

¹⁷⁸ Венецианская комиссия (2010), Мнение № 543/2009 о проекте конституционного закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии, с. 14-15, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)028-e).

¹⁷⁹ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 45-46.

¹⁸⁰ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, с. 104.

¹⁸¹ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 55-56.

¹⁸² ОЭСР/АКС (2012), Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана, с. 71.

¹⁸³ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 103-104.

¹⁸⁴ См. Стандарты по Советам для судебной власти, в частности, в Заключении № 10 Совета Европы, Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM / Rec (2010) 12 и Киевских рекомендациях ОБСЕ/ODIHR по независимости судей.

¹⁸⁵ Великая Хартия Судей, параграф 13.

¹⁸⁶ Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, 2018 г., с. 5, https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/38/38.

- ¹⁸⁷ Венецианская комиссия (2017), Мнение по проекту судебного кодекса, с. 18-19, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)019-e).
- ¹⁸⁸ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 78-79.
- ¹⁸⁹ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 73.
- ¹⁹⁰ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 61-63.
- ¹⁹¹ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 77-79.
- ¹⁹² ГРЕКО (2017), Отчет по Украине, Четвертый раунд оценки, с. 40, <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207>. См. также мнения Венецианской комиссии: CDL-AD (2015) 026, пункт 35., [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)026-e); CDLAD (2013) 034, пункт 35, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)034-e).
- ¹⁹³ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 104-106.
- ¹⁹⁴ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, с. 104.
- ¹⁹⁵ ОЭСР/АКС (2015), Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга Монголии, с. 96.
- ¹⁹⁶ Там же, с. 96-97.
- ¹⁹⁷ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 63.
- ¹⁹⁸ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 64-66.
- ¹⁹⁹ Венецианская комиссия (2016), Мнение № 863/2016 о проекте закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию», CDL-AD(2016)025, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)025-e).
- ²⁰⁰ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 67-68.
- ²⁰¹ Венецианская комиссия (2015 г.), Заключение о внесении изменений в Конституцию Украины относительно судебной системы, предложенное Рабочей группой Конституционной комиссии в июле 2015 г., CDL-AD(2015)026-e, с. 4, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)026-e).
- ²⁰² Венецианская комиссия, Доклад о назначениях судей, пункт 16. См. Также доклад Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, с. 8-11 <https://undocs.org/en/A/HRC/11/41>.
- ²⁰³ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, с. 104.
- ²⁰⁴ Консультативный совет европейских судей, 2016 г., Мнение № 19 (2016 г.) о роли председателей судов, <https://rm.coe.int/1680748232>.
- ²⁰⁵ Киевские рекомендации ОБСЕ по независимости судей, «Роль председателей судов», пункт 15. Рекомендации ОБСЕ также предусматривают (пункт 11): «Они [председатели судов] могут выполнять представительские и административные функции, включая контроль над несудебными сотрудниками. Административные функции требуют обучения управленческим способностям. Председатели судов не должны злоупотреблять своей компетенцией в распределении судебных дел для оказания влияния на судей».
- ²⁰⁶ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 80.
- ²⁰⁷ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 47.
- ²⁰⁸ Киевские рекомендации ОБСЕ по независимости судей, «Роль председателей судов», пункт 12.
- ²⁰⁹ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы CM/Rec (2010) 12, пункт 24.
- ²¹⁰ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 83.
- ²¹¹ ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Кыргызстаном, с. 32-33, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-Progress-Update-2019-RU.pdf.

- ²¹² ОЭСР/АКК (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Грузией, с. 53-75, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2019-ENG.pdf.
- ²¹³ ОЭСР/АКК (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 121-122.
- ²¹⁴ ОЭСР/АКК (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 52-53.
- ²¹⁵ ОЭСР/АКК (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 64-65.
- ²¹⁶ ОЭСР/АКК (2015), Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга Монголии, с. 99; ОЭСР/АКК (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 53-54.
- ²¹⁷ См. ОЭСР/АКК (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 99-102.
- ²¹⁸ См. ОЭСР/АКК (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 83-84.
- ²¹⁹ В 2019 году прожиточный минимум в Украине был равен 1920 гривен или около 70 евро. В окончательных положениях закона было установлено, что указанные уровни вознаграждения судей будут достигнуты к 2020 году.
- ²²⁰ Венецианская комиссия (2015), Заключение о внесении изменений в Конституцию Украины относительно судебной системы, предложенное Рабочей группой Конституционной комиссии в июле 2015 года, CDL-AD (2015) 026-e, с. 6-7, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)026-e).
- ²²¹ См., например, отчеты о втором раунде мониторинга Кыргызстана (с. 71) и Таджикистана (с. 59).
- ²²² В соответствии с Рекомендацией Комитета Министров Совета Европы № СМ / Рес (2010) 12, пункт 55: «Следует избегать систем, при которых основная заработная плата судей зависит от их работы, поскольку это может создавать проблемы для независимости судей».
- ²²³ ОЭСР/АКК (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, с. 109.
- ²²⁴ Для сравнения вознаграждения судей и прокуроров со средней заработной платой по стране см.: СЕРЕЖ, Европейские судебные системы - Эффективность и качество правосудия, Исследования СЕРЕЖ № 26, 2018, <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.
- ²²⁵ См. ОЭСР/АКК (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 134-135.
- ²²⁶ Консультативный Совет европейских судей (ССЈЕ) Мнение № 21 (2018) о предотвращении коррупции среди судей, www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta.
- ²²⁷ Рекомендация Комитета министров Совета Европы № СМ/Рес (2010) 12, пункт 44.
- ²²⁸ См. ОЭСР/АКК (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 68-71.
- ²²⁹ См. ОЭСР/АКК, Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Грузией, www.oecd.org/corruption/acn/Georgia-ACN-Progress-Update-Oct-2015-ENG.pdf. См. также заключение Венецианской комиссии по проекту закона о внесении изменений в Органический закон об общих судах Грузии, 2014 г., с. 13-14. [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)031-e).
- ²³⁰ См. ОЭСР/АКК (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 42-43, 45-46, 56.
- ²³¹ ОЭСР/АКК (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Грузией, с. 53-75, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2019-ENG.pdf.
- ²³² ОЭСР/АКК (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 43-44.
- ²³³ ОЭСР/АКК (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 54-55.
- ²³⁴ Рекомендация Комитета министров Совета Европы № СМ / Рес (2010) 12, пункты 72-74.
- ²³⁵ См., например, Отчет о втором раунде мониторинга Таджикистана, с. 59.
- ²³⁶ ОЭСР/АКК (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 74-75.
- ²³⁷ ОЭСР/АКК (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Таджикистана, с. 64 (русская версия отчета)
- ²³⁸ ОЭСР/АКК (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 49-50.

- ²³⁹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 56.
- ²⁴⁰ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 77-78.
- ²⁴¹ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 50.
- ²⁴² ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 93-94.
- ²⁴³ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 56-57.
- ²⁴⁴ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 88; ГРЕКО (2017), Отчет по Украине, Четвертый раунд оценки, с. 49, <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207>.
- ²⁴⁵ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 125-128.
- ²⁴⁶ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 82-83. См. Также ГРЕКО (2017), Отчет по Украине, Четвертый раунд оценки, с. 47.
- ²⁴⁷ См., среди прочих международных нормативов, Заключение Консультационного совета судей № 21 (2018) о предотвращении коррупции среди судей.
- ²⁴⁸ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы № СМ / Rec (2010) 12, пункт 57.
- ²⁴⁹ Со времени третьего раунда мониторинга Академия правосудия, которая раньше была частью Академии государственного управления при Президенте Казахстана, была подчинена Верховному суду Казахстана.
- ²⁵⁰ ОЭСР/АКС (2010), Отчет о втором раунде мониторинга Грузии, с. 45. См. также ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии и ОЭСР/АКС (2019) Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Грузией, с. 53-75, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2019-ENG.pdf.
- ²⁵¹ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, с. 110.
- ²⁵² ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 86-87.
- ²⁵³ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 59-60.
- ²⁵⁴ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 123-124.
- ²⁵⁵ Совместное мнение Венецианской комиссии и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ по проекту поправок в правовую базу по дисциплинарной ответственности судей в Кыргызской Республике, 2014, с. [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)018-e).
- ²⁵⁶ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 75.
- ²⁵⁷ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 77-78.
- ²⁵⁸ Там же.
- ²⁵⁹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 132-133.
- ²⁶⁰ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, с. 105.
- ²⁶¹ ОЭСР/АКС (2010), Отчет о втором раунде мониторинга Украины, с. 68.
- ²⁶² См.: www.osce.org/odihr/KyivRec.
- ²⁶³ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 79.
- ²⁶⁴ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 132.
- ²⁶⁵ Там же.
- ²⁶⁶ Там же.
- ²⁶⁷ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 78.

- ²⁶⁸ Комитет Министров Совета Европы, Рекомендация Rec (2000) 19 о роли публичного обвинения в системе уголовного правосудия, <https://rm.coe.int/16804be55a>.
- ²⁶⁹ Консультативный совет европейских прокуроров, Заключение № 9 (2014) о европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров, <https://rm.coe.int/168074738b>.
- ²⁷⁰ См., в частности, следующие документы: Комитет Министров Совета Европы, Рекомендация Rec(2000)19 о роли публичного обвинения в системе уголовного правосудия (цитируется выше); Комитет Министров Совета Европы, Рекомендация CM/Rec(2012)11 о роли публичных обвинителей вне системы уголовного правосудия. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c9d19; Парламентская Ассамблея Совета Европы, Рекомендация 1604 (2003 г.) о роли службы публичного обвинения в демократическом обществе, руководствующемся принципом верховенства права, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17109&lang=en>; Заключение Консультативного совета европейских прокуроров, www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions; Консультативный совет европейских судей, Заключение № 12 (2009 г.) об отношениях между судьями и прокурорами в демократическом обществе, <https://rm.coe.int/1680747391>; Международная ассоциация прокуроров, Стандарты профессиональной ответственности и Декларация основных обязанностей и прав сотрудников прокуратуры, [www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)](http://www.iap-association.org/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)); Венецианская Комиссия, Отчет о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II - Прокуратура, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e).
- ²⁷¹ Венецианская комиссия, Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II - Прокуратура, параграф 77.
- ²⁷² Венецианская Комиссия (2016 год), Совместное заключение по проекту закона "О внесении изменений и дополнений в Конституцию", CDL-AD(2016)025-e, параграф 98, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)025-e).
- ²⁷³ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 101-103.
- ²⁷⁴ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 140-141.
- ²⁷⁵ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 89.
- ²⁷⁶ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Таджикистана, с. 70.
- ²⁷⁷ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 89-90.
- ²⁷⁸ Консультативный совет европейских прокуроров, Заключение № 9 (2014 г.) о европейских нормах и принципах, касающихся сотрудников прокуратуры, <https://rm.coe.int/168074738b>.
- ²⁷⁹ Консультативный совет европейских прокуроров, Заключение № 13 (2018 г.) о независимости, подотчетности и этике сотрудников прокуратуры, www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions.
- ²⁸⁰ Консультативный совет европейских судей, Заключение № 12 (2009) об отношениях между судьями и прокурорами в демократическом обществе, <https://rm.coe.int/1680747391>.
- ²⁸¹ Комитет Министров Совета Европы, Рекомендация Rec(2000)19 о роли публичного обвинения в системе уголовного правосудия.
- ²⁸² ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 90-91.
- ²⁸³ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 86-90.
- ²⁸⁴ Совместное заключение Венецианской Комиссии, Консультативного совета европейских прокуроров и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека о проекте поправок к закону о прокуратуре Грузии, CDL-AD(2015)039, параграфы 19, 20 и 27, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)039-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)039-e).
- ²⁸⁵ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 104-105.
- ²⁸⁶ Там же.
- ²⁸⁷ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 141-142.

- ²⁸⁸ Там же.
- ²⁸⁹ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 89.
- ²⁹⁰ Венецианская комиссия, Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II - Прокуратура, параграф 37.
- ²⁹¹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 71.
- ²⁹² ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 105.
- ²⁹³ Консультативный совет европейских прокуроров, Заключение № 13 "Независимость, подотчетность и этика сотрудников прокуратуры", 2018 г., <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>.
- ²⁹⁴ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 69-70.
- ²⁹⁵ Там же.
- ²⁹⁶ См., например, ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 106; ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 88.
- ²⁹⁷ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы (2000)19, параграф 5.
- ²⁹⁸ Консультативный совет европейских прокуроров, Заключение № 13 (2018 год) о независимости, подотчетности и этике сотрудников прокуратуры, параграф 24, www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions.
- ²⁹⁹ Консультативный совет европейских прокуроров, Заключение № 11 (2016 год) о качестве и эффективности работы прокуроров, в том числе в борьбе с терроризмом и серьезной и организованной преступностью, параграфы 36-46, <https://rm.coe.int/16807474b9>.
- ³⁰⁰ Консультативный совет европейских прокуроров, Заключение № 13 (2018 год) о независимости, подотчетности и этике сотрудников прокуратуры, параграф 47.
- ³⁰¹ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 87-88.
- ³⁰² ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 146.
- ³⁰³ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 92-93.
- ³⁰⁴ Там же.
- ³⁰⁵ ГРЕКО (2017), Отчет по Украине, Четвертый раунд оценки, с. 58-59, <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207>.
- ³⁰⁶ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 103-106.
- ³⁰⁷ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 70; ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 111-112.
- ³⁰⁸ ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Грузией, с. 75-86, доступна по адресу www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2019-ENG.pdf.
- ³⁰⁹ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 88.
- ³¹⁰ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 149-150.
- ³¹¹ Консультативный совет европейских прокуроров, Заключение № 9 (2014) о европейских нормах и принципах, касающихся сотрудников прокуратуры, <https://rm.coe.int/168074738b>.
- ³¹² Консультативный совет европейских прокуроров, Заключение № 13 (2018 год) о независимости, подотчетности и этике сотрудников прокуратуры, параграф 52, www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions.
- ³¹³ Там же, параграфы 63-64.

- ³¹⁴ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 65-66.
- ³¹⁵ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 115.
- ³¹⁶ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 36.
- ³¹⁷ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 95.
- ³¹⁸ ГРЕКО (2017), Отчет по Украине, Четвертый раунд оценки, с. 69, <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207>.
- ³¹⁹ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 89.
- ³²⁰ См: например, Заключение Венецианской комиссии CDL-AD(2012)008 (Заключение по Закону CLXIII от 2011 года о прокуратуре и Закону CLXIV от 2011 года о статусе Генерального прокурора, прокуроров и других работников прокуратуры и о карьере прокурора Венгрии, пункт 77): "... дисциплинарные меры не должны приниматься вышестоящим начальником, который является обвинителем и судьей, как в следственной системе. Для решения дисциплинарных дел было бы более уместно создать прокурорский совет в той или иной форме". Доступно на: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)008-e)
- ³²¹ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 116-117.
- ³²² ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 71.
- ³²³ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 157-158.
- ³²⁴ Венецианская комиссия, Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II - Прокуратура, пункт 69.
- ³²⁵ Комитет Министров Совета Европы, Рекомендация Rec (2000)19 о роли публичного обвинения в системе уголовного правосудия, пункт 5d.
- ³²⁶ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 160.
- ³²⁷ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 70.
- ³²⁸ ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Грузией, с. 75-86, доступна по адресу www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2019-ENG.pdf.
- ³²⁹ Рекомендации основаны на отчетах СПД по мониторингу и предстоящем исследовании ОЭСР/АКС по вопросу о независимости прокуроров.
- ³³⁰ ОЭСР/АКС (2016), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: Достижения и вызовы, 2013-2015, с. 222-239, www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2013-2015-ENG.pdf
- ³³¹ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 98-103.
- ³³² ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Грузией, с. 86-94, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2019-ENG.pdf.
- ³³³ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 54-56.
- ³³⁴ Там же, с. 58.
- ³³⁵ Источник www.rti-rating.org.
- ³³⁶ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 95-97.
- ³³⁷ ОЭСР/АКС (2016), Отчеты о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 78.
- ³³⁸ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 101-102.
- ³³⁹ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 108.
- ³⁴⁰ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 55-56.

- ³⁴¹ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 72.
- ³⁴² ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 103.
- ³⁴³ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, с. 94.
- ³⁴⁴ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Армении, с. 66.
- ³⁴⁵ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 58.
- ³⁴⁶ Решением Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики 17.10.2018 года №07-Р статья 4 Закона «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» признана противоречащей части 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики в той мере, в какой допускает защиту чести и достоинства Президента Республики и определение размера морального вреда Генеральным прокурором без его согласия. 15 мая 2019 года были приняты изменения в Закон КР «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики».
- ³⁴⁷ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 140-142.
- ³⁴⁸ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 73.
- ³⁴⁹ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 108.
- ³⁵⁰ Источник: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Country-Profile-Azerbaijan-2017_PR.pdf.
- ³⁵¹ ОЭСР/АКС (2016), Добропорядочность бизнеса в Восточной Европе и Центральной Азии, с. 169, www.oecd.org/corruption/acn/Business-Integrity-in-Eastern-Europe-and-Central-Asia-ENG.pdf.
- ³⁵² При подсчете «Индекса экономической свободы», который проводит «Heritage Foundation», экономическая свобода определяется по 12 показателям, которые сведены в четыре категории: главенство закона (права собственности, репутация органов управления, эффективность судебной системы); параметры, характеризующие органы государственного управления (государственные расходы, налоговое бремя, состояние государственных финансов); эффективность системы регулирования (свобода ведения бизнеса, свобода трудовых отношений, свобода денежно – кредитных отношений).
- ³⁵³ “The Destruction of Economic Facts”, by Hernando de Soto, President of the Institute for Liberty and Democracy (ILD), 2010, Bloomberg BusinessWeek, www.bloomberg.com/news/articles/2011-04-28/the-destruction-of-economic-facts
- ³⁵⁴ Источник: www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/ukraine.
- ³⁵⁵ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 90. См. также: www.transparency.ge/en/post/general-announcement/opinion-transparency-international-georgia-rustavi-2-case.
- ³⁵⁶ См., например: www.reuters.com/article/mts-uzbekistan-seizure/russian-phone-firm-mts-faces-seizure-of-uzbekistan-assets-idUSL6E8JVA4220120831
- ³⁵⁷ См., например: www.state.gov/reports/2017-investment-climate-statements/uzbekistan.
- ³⁵⁸ OECD, SME Policy Index Eastern Partner Countries 2020: Assessing the implementation of the small business act for Europe, forthcoming in 2020
- ³⁵⁹ Annual Report on Competition Policy Developments in Romania, 5-7 June 2019, DAF/COMP/AR (2019)50, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2019\)50/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2019)50/en/pdf)
- ³⁶⁰ Источник: ОЭСР (2016), Обзор законодательства и политики в сфере защиты конкуренции, Украина, с. 27, www.oecd.org/daf/competition/UKRAINE-OECD-Reviews-of-Competition-Law-and-Policy_WEBENG.pdf
- ³⁶¹ Источник: www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/115494.
- ³⁶² Источник: <https://ru.tsn.ua/groshi/amku-razreshil-ahmetovu-stat-monopolistom-na-rynke-elektroenergi-1335810.html>.
- ³⁶³ Источник: www.kyivpost.com/ukraine-politics/kolomoisky-holds-chlorine-bomb-over-ukraine.html.

³⁶⁴ Источник: <https://eurasianet.org/kazakhstan-national-telecoms-company-becomes-quasi-monopoly>.

³⁶⁵ Источник: OECD (2019), OECD-GVH RCC Newsletter, p. 13, www.oecdgvh.org/data/cms/1040118/Newsletter_12_ENG.pdf.

³⁶⁶ Источник: www.oecd.org/daf/ca/principles-corporate-governance.htm

³⁶⁷ ОЭСР (2018), Корпоративное управление в Литве, Издательство ОЭСР, Париж, www.oecd.org/publications/corporate-governance-in-lithuania-9789264302617-en.htm.

³⁶⁸ Источник: The International Comparative Legal Guide to: Corporate Governance, Global Legal Group, 2018, www.acc.com/sites/default/files/resources/vl/membersonly/Article/1487504_1.pdf.

³⁶⁹ Источник: EBRD, Corporate Governance Sector Assessment, www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/corporate-governance/sector-assessment.html

³⁷⁰ Источник: www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/1930958.pdf

³⁷¹ В Обзоре «Ведение бизнеса» проводятся замеры происходящих в странах процессов в таких областях как получение разрешений на предпринимательскую деятельность, получение разрешений на подключение к электрическим сетям, на строительство, доступ к кредитам, обеспечение исполнения обязательств по контрактам, процедура банкротства, передача прав собственности, налогообложение и внешнеторговая деятельность.

³⁷² ОЭСР/АКС (2016), Добропорядочность бизнеса в Восточной Европе и Центральной Азии, www.oecd.org/corruption/acn/Business-Integrity-in-Eastern-Europe-and-Central-Asia-ENG.pdf

³⁷³ Источник: www.icij.org/investigations/offshore/offshore-companies-provide-link-between-corporate-mogul-and-azerbaijans-president/, www.icij.org/investigations/panama-papers/20160404-azerbaijan-hidden-wealth.

³⁷⁴ ОЭСР/АКС (2016), Добропорядочность бизнеса в Восточной Европе и Центральной Азии, с. 34.

³⁷⁵ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 13, 250.

³⁷⁶ ОЭСР/АКС (2016), Добропорядочность бизнеса в Восточной Европе и Центральной Азии, с. 36-37.

³⁷⁷ См. на сайте www.oecd.org/daf/competition/cartels/46235884.pdf.

³⁷⁸ ОЭСР/АКС (2016), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: Достижения и вызовы, 2013-2015, с. 272, www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2013-2015-ENG.pdf.

³⁷⁹ ОЭСР/АКС (2016), Добропорядочность бизнеса в Восточной Европе и Центральной Азии, с. 171-173.

³⁸⁰ Там же, с. 169.

³⁸¹ В Плане мероприятий по борьбе с коррупцией в Монголии меры по совершенствованию корпоративной этики кратко упоминаются в двух предложениях: а) содействовать продвижению инициатив по борьбе с коррупцией в сфере бизнеса (ответственная – Монгольская национальная палата торговли и промышленности (МПТП)); б) стимулировать деятельность организаций, проводящих эффективную политику по борьбе с коррупцией (ответственная организация – Независимое агентство против коррупции – НАПК). Источник: ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 85.

³⁸² ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 88.

³⁸³ www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=7931; <https://businessombudsman.ge/en/news/biznesombudsmenis-apatati-2019-2020tslebis-erovnul-antikoruftsiul-sakmomedo-gegmashi-ertveba>.

³⁸⁴ Источник: <https://polis.osce.org/node/976>

³⁸⁵ См. на сайте https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2019/03/2018-Study-of-Private-Sector-Perceptions-of-Corruption_STOPP_Eng.pdf

³⁸⁶ См. http://resource3.sodonvision.com/transparency/file/2018/6/777tu5j5du77p212keb33zd6k/BICA_ENG_FINAL.pdf

- ³⁸⁷ Источник: Corruption Risks in the Government Work: Business Point of View, UNIC, 2018 www.dropbox.com/s/t39nxy018xz7vmg/UNIC%20Research_Corruption%20Risks%20in%20the%20Government%20Work_Business%20Point%20of%20View_2018_ENG.pdf.
- ³⁸⁸ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 206.
- ³⁸⁹ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 87-88.
- ³⁹⁰ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 121.
- ³⁹¹ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 153-157.
- ³⁹² ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 66.
- ³⁹³ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Таджикистана, с. 91.
- ³⁹⁴ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 153.
- ³⁹⁵ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 166
- ³⁹⁶ Источник: www.doingbusiness.org/en/reforms/overview/economy/belarus.
- ³⁹⁷ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 10.
- ³⁹⁸ Источник: <https://www.rik.ee/en>.
- ³⁹⁹ См., например: <http://grukraine.com.ua/paul-manafort-lessons-for-ukrainian-lobbyists>
- ⁴⁰⁰ См. на www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm.
- ⁴⁰¹ См. программу «Восточного партнерства» (ВП) ЕС «20 результатов по состоянию на 2020 г.», SWD(2017) 300 final, 2017, с. 26, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2017_300_f1_joint_staff_working_paper_en_v5_p1_940530.pdf.
- ⁴⁰² См. www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf.
- ⁴⁰³ См. www.oecd.org/tax/transparency/beneficial-ownership-toolkit.pdf
- ⁴⁰⁴ См. на www.gov.uk/government/topical-events/anti-corruption-summit-london-2016.
- ⁴⁰⁵ См. на https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en.
- ⁴⁰⁶ См.: www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/MER-MONEYVAL-Ukraine-Dec-2017.pdf. См. также ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 105.
- ⁴⁰⁷ См.: www.opengovpartnership.org/stories/lessons-from-reformers-ukraines-national-beneficial-ownership-register-goes-global.
- ⁴⁰⁸ Источник: www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Global-Report_Beneficial-Ownership.pdf.
- ⁴⁰⁹ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 115.
- ⁴¹⁰ Источник: www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Beneficial-Ownership-Fact-Sheet-May-2019.pdf.
- ⁴¹¹ IMF, Staff Report for the 2019 Article IV Consultation and Request for a Stand-by Arrangement, Armenia, p. 80, www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/05/Republic-of-Armenia-2019-Article-IV-Consultation-and-Request-for-a-Stand-By-Arrangement-46968.
- ⁴¹² Источник: <https://eiti.org/beneficial-ownership>.
- ⁴¹³ Источник: <https://eiti.org/azerbaijan>
- ⁴¹⁴ Источник: <https://rlw.juridice.ro/15883/new-obligation-for-legal-entities-indicating-and-identifying-the-ultimate-beneficial-owner.html>.

- ⁴¹⁵ Источник: www.ifac.org/system/files/downloads/a012-2010-iaasb-handbook-isa-240.pdf
- ⁴¹⁶ Источник: www.oecd.org/daf/anti-bribery/the-detection-of-foreign-bribery.htm
- ⁴¹⁷ ОЭСР/АКС (2016), Добропорядочность бизнеса в Восточной Европе и Центральной Азии, с. 39-40.
- ⁴¹⁸ Там же, с. 169.
- ⁴¹⁹ См. www.oecd.org/corruption/hlrm.htm
- ⁴²⁰ См. на сайте: www.collective-action.com/initiatives/hlrm.
- ⁴²¹ См. www.theioi.org/ioi-members.
- ⁴²² См. анализ, проведенный в ОЭСР: (2015), The SME Ombudsman: International profile and a policy proposal for Mexico, www.oecd-ilibrary.org/economics/the-sme-ombudsman_b07afd3d-en.
- ⁴²³ См. подробнее на www.sba.gov/about-sba/oversight-advocacy/office-national-ombudsman.
- ⁴²⁴ См. подробнее на www.asbfeo.gov.au.
- ⁴²⁵ OECD (2017), Regulatory policy in Korea: Towards Better Regulation, с. 139-142, www.oecd.org/korea/regulatory-policy-in-korea-9789264274600-en.htm.
- ⁴²⁶ Источник: www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/other-autre/csr-rse-ombudsperson.aspx?lang=eng.
- ⁴²⁷ См. на <http://cecgr.com/2018/06/08/poland-sme-ombudsman>.
- ⁴²⁸ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 88.
- ⁴²⁹ Источник: www.coe.int/en/web/corruption/projects/precop2.
- ⁴³⁰ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 208.
- ⁴³¹ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 116.
- ⁴³² ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 37.
- ⁴³³ Источник: Association of Certified Fraud Examiners (2018), Report to the Nations, www.acfe.com.
- ⁴³⁴ Источник: www.sec.gov/page/whistleblower-100million.
- ⁴³⁵ См. на сайте www.oecd.org/daf/ca/guidelines-corporate-governance-soes.htm.
- ⁴³⁶ Там же.
- ⁴³⁷ Доступно по ссылке www.oecd.org/daf/ca/Guidelines-Anti-Corruption-Integrity-State-Owned-Enterprises.pdf.
- ⁴³⁸ ОЭСР/АКС (2018), Отчёт о четвёртом раунде мониторинга Украины, Предупреждение и уголовное преследование за коррупционные преступления на предприятиях с государственным участием, с. 7, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-4th-Round-Bis-Report-SOE-Sector-2018-ENG.pdf.
- ⁴³⁹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 87.
- ⁴⁴⁰ Источник: <https://nako.org.ua/en/blogs/olena-tregub-why-ukraine-s-defense-sector-corruption-is-worse-than-we-thought/>.
- ⁴⁴¹ ОЭСР/АКС (2018), Отчёт о четвёртом раунде мониторинга Украины, Предупреждение и уголовное преследование за коррупционные преступления на предприятиях с государственным участием.
- ⁴⁴² Источник: <http://kommersant.uz/rodnoy-avtoprom-gordost-strani>.
- ⁴⁴³ OECD, SME Policy Index Eastern Partner Countries 2020: Assessing the implementation of the small business act for Europe, forthcoming in 2020.
- ⁴⁴⁴ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 124.
- ⁴⁴⁵ Источник: www.osce.org/project-coordinator-in-uzbekistan/403622

- ⁴⁴⁶ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 154.
- ⁴⁴⁷ ОЭСР (2016), Обзоры ОЭСР законодательства и политики в сфере защиты конкуренции: Украина 2016 – Отчет о выполнении предыдущих рекомендаций, с. 48, www.oecd.org/daf/competition/UKRAINE-OECD-Reviews-of-Competition-Law-and-Policy-WEBENG.pdf.
- ⁴⁴⁸ Источник: [www.europeanchamber.com.cn/en/publications archive/709/The Digital Hand How China s Corporate Social Credit System Conditions Market Actors](http://www.europeanchamber.com.cn/en/publications%20archive/709/The%20Digital%20Hand%20How%20China%20s%20Corporate%20Social%20Credit%20System%20Conditions%20Market%20Actors).
- ⁴⁴⁹ См., например: www.novethic.com/sustainable-finance/isr-rse/positive-incentive-loans-a-new-favorite-for-companies-and-banks-147019.html
- ⁴⁵⁰ См. на <https://baltojibanga.lt>.
- ⁴⁵¹ См. на <https://unic.org.ua/en>
- ⁴⁵² <https://eiti.org/who-we-are>.
- ⁴⁵³ www.maritime-acn.org.
- ⁴⁵⁴ <http://infrastructuretransparency.org>.
- ⁴⁵⁵ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 127.
- ⁴⁵⁶ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 119.
- ⁴⁵⁷ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 210-211.
- ⁴⁵⁸ В некоторых своих отчетах по третьему раунду оценки (например, по Хорватии, п. 48, и Эстонии, п. 69) ГРЕКО согласилась с тем, что «обещание» может включать в себя «предложение» неправомерного преимущества, но только тогда, когда в качестве доказательства были предоставлены примеры четкой судебной практики. В то же время в своем отчете по третьему раунду оценки Словакии (п. 104) ГРЕКО отмечалось, что «предложение» является особо важным признаком состава, так как оно охватывает взятки, которые были предложены (но не приняты) и нередко ведет к фактической «даче» или «обещанию» неправомерного преимущества (т.е. относится к ситуациям, в которых правонарушители «проверяют» своего собеседника).
- ⁴⁵⁹ См. Пояснительный отчет к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, пп. 36, 41-42, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>, и публикацию ОЭСР «Коррупция. Глоссарий международных стандартов уголовного права», 2008, с. 26-27, <https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/41650182.pdf>. Иное толкование «обещания/предложения» можно найти в Законодательном справочнике КООНПК, согласно которому обещание подразумевает соглашение между взяткодателем и взяткополучателем, а предложение не подразумевает соглашения со стороны будущего взяткополучателя (п. 197, www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html).
- ⁴⁶⁰ ГРЕКО (2014), Дополнение ко Второму отчету о выполнении рекомендаций Латвией, Третий раунд оценки, с. 3, www.coe.int/en/web/greco/evaluations/latvia.
- ⁴⁶¹ См., например, ОЭСР/РГВ (2013), Отчет Фазы 2 оценки Российской Федерации, с. 64.
- ⁴⁶² ОЭСР/РГВ (2014), Отчет Фазы 1 оценки Латвии, п. 12.
- ⁴⁶³ ОЭСР/РГВ (2015), Отчет Фазы 2 оценки Латвии, п. 198.
- ⁴⁶⁴ Уголовный кодекс Литвы, статья 227, цитируется по ГРЕКО (2013), Второй отчет о выполнении рекомендаций Литвой, Третий раунд оценки, с. 4 и 7.
- ⁴⁶⁵ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 161.
- ⁴⁶⁶ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, с. 29.
- ⁴⁶⁷ ОЭСР/РГВ (2012), Отчет Фазы 1 оценки РФ, п. 12. См. также ГРЕКО (2012), Отчет по России, Третий раунд оценки (п. 55), в котором критикуется использование неоконченных преступлений для охвата предложения обещания, просьбы предоставления взятки и их принятия. Для решения этой проблемы российские органы власти в 2016 и 2017 годах разработали соответствующие проекты законов. В своих

комментариях по одному из проектов законов ГРЕКО критиковала то, что предлагаемые санкции за предложение/обещание были существенно ниже, чем предусмотренные действовавшим на тот момент законодательством для ситуаций, когда взятка была фактически передана (см. ГРЕКО (2018), Дополнение к Второму отчету по выполнению рекомендаций Российской Федерацией, с. 5).

⁴⁶⁸ Сравните, например, с решением бельгийского суда от 18 мая 2001 г., когда уголовный суд Ауденарде посчитал, что вопрос, заданный неким лицом полицейскому, сопровождавшему эту лицо в полицейском автомобиле на проверку на наличие алкоголя после серьезного ДТП («Можно ли что-нибудь придумать? Между нами») можно расценивать как предложение. Данное лицо было признано виновным в даче взятки. (ГРЕКО, Отчет по Бельгии, Третий раунд оценки, с. 25).

⁴⁶⁹ См. ОЭСР/АКС (2014), Отчет о третьем раунде мониторинга Казахстана, с. 36-37.

⁴⁷⁰ ГРЕКО (2012), Отчет по России, Третий раунд оценки (Тема I), с. 22-23.

⁴⁷¹ Руководство для законодательных органов по выполнению КООНПК, п. 197, www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html

⁴⁷² Ход осуществления Конвенции ООН против коррупции по темам «Криминализация коррупции», «Правоохранительная деятельность» и «Международное сотрудничество», с. 15, www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html

⁴⁷³ ОЭСР/АКС (2013), Отчет о третьем раунде мониторинга Азербайджана, с. 29.

⁴⁷⁴ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 68-69.

⁴⁷⁵ ГРЕКО (2011), Отчет по Украине, Третий раунд оценки (Тема I), п. 66; ОЭСР/АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, с. 45.

⁴⁷⁶ См., например, ГРЕКО, Отчеты о третьем раунде оценки Армении (п. 82) и Эстонии (п. 71).

⁴⁷⁷ Такого рода резолюции, обычно принимаемые Пленумом Верховного суда, являются частью установившейся практики в большинстве стран СПД. В них обобщается судебная практика в определенных областях и, хотя формально они не являются обязательными, они являются авторитетными и обычно строго исполняются судами более низких инстанций.

⁴⁷⁸ См., помимо прочего, Отчет ГРЕКО о третьем раунде оценки России (п. 57).

⁴⁷⁹ Согласно Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом (Ст. 1), «...любых неправомерных имущественных или иных преимуществ».

⁴⁸⁰ Пояснительная записка к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS No. 173), п. 37, <http://goo.gl/qiu9KGwww.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>.

⁴⁸¹ Ход осуществления Конвенции ООН против коррупции, с. 16, https://goo.gl/zlM9SPwww.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html

⁴⁸² См., например, ГРЕКО, Отчет по Литве, Третий раунд оценки, п. 70.

⁴⁸³ Пояснительная записка к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS No. 173), п. 38.

⁴⁸⁴ КООНПК, статьи 15 и 16. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию – «действовать или воздержаться от действий при выполнении своих функций»; Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом – «действовать или воздержаться от действий в отношении исполнения своих должностных обязанностей».

⁴⁸⁵ См., помимо прочего, ГРЕКО, отчеты третьего раунда оценки по Хорватии (п. 51), Румынии (п. 101), Словении (п. 80), БЮР Македонии (п. 69). См. также Комментарии к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, п. 19, http://goo.gl/zZ8mfwww.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.

⁴⁸⁶ ГРЕКО в своих отчетах о третьем раунде оценки Армении (п. 83) и Украины (п. 68) приняла заверения органов власти о том, что, несмотря на формулировки соответствующих положений, на практике преступления взяточничества интерпретируются широко и включают в себя ситуации, в которых должностное лицо выполняет действия, лежащие за рамками области его полномочий.

⁴⁸⁷ ОЭСР, «Коррупция. Глоссарий международных стандартов в области уголовного права», 2008, с. 31-32, www.oecd.org/corruption/acn/corruptionglossaryofinternationalcriminalstandards.htm. См. Также статью 2 Конвенции UNCAC.

⁴⁸⁸ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 94.

⁴⁸⁹ Конвенция ОЭСР, статья 1.4(a); Конвенция Совета Европы, статьи 1 и 6, Пояснительная записка, п. 28; КООНПК, статья 2(a)(i), (b).

⁴⁹⁰ Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом, статья 1.4(a); КООНПК, статья 2(c).

⁴⁹¹ Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом, статья 1.4(a); КООНПК, статья 2(a)(ii), (b).

⁴⁹² Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, статья 10. В Конвенции Совета Европы есть особое условие о том, что страна должна быть членом такой международной или наднациональной организации. Однако в Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом такого ограничения нет.

⁴⁹³ Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, статья 11; Пояснительная записка к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, п. 63. В Конвенции Совета Европы есть особое условие о том, что страна должна принять юрисдикцию такого суда. В той степени, в которой международный суд является «международной организацией», в Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом такого ограничения нет.

⁴⁹⁴ КООНПК, статья 2(a)(ii). Обратите внимание, что идея о том, что лицо, предоставляющее «публичную услугу», является публичным должностным лицом, входит в определение «должностного лица» КООНПК, но не является явно выраженной частью определения «иностранного должностного лица» в КООНПК.

⁴⁹⁵ Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, статьи 1, 2 и 4; Пояснительная записка к Дополнительному протоколу, п. 9. Из стран СПД Армения, Азербайджан, Грузия и Украина подписали Дополнительный протокол.

⁴⁹⁶ Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, статья 6; Пояснительная записка к Дополнительному протоколу, п. 37.

⁴⁹⁷ ОЭСР/АКС (2016), Тематическое исследование: Подкуп иностранного должностного лица и правоприменение в Восточной Европе и Центральной Азии, с. 21 и 53, www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Foreign-Bribery-Offence-Enforcement-ENG.pdf.

⁴⁹⁸ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 216-217.

⁴⁹⁹ Там же.

⁵⁰⁰ Из 48 государств-участников Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию оговорку в отношении соответствующих положений сделали Андорра, Бельгия и Германия. См. http://goo.gl/YmSBndwww.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173/declarations?p_auth=lqCUNYR0. Бельгия оставила за собой право устанавливать уголовную ответственность в соответствии с внутренним законодательством за деяния, описываемые в статьях 7 и 8 Конвенции только в том случае, если таковые деяния были совершены с учетом исполнения или неисполнения действия, без ведома и без разрешения, в зависимости от обстоятельств, совета директоров или общего собрания акционеров, руководителя или работодателя. Германия заявила, что фраза «в ходе осуществления коммерческой деятельности» в статьях 7 и 8 Конвенции следует интерпретировать как ссылку на деятельность в связи с покупкой товаров или коммерческих услуг.

⁵⁰¹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 95.

⁵⁰² ОЭСР/АКС (2015), Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга Монголии, с. 35.

⁵⁰³ ГРЕКО (2010), Отчет о третьем раунде оценки Азербайджана, с. 19. См. также ГРЕКО (2011), Отчет по Боснии и Герцеговине, Третий раунд оценки, п. 93.

⁵⁰⁴ ГРЕКО (2012), Отчет о выполнении рекомендаций Азербайджаном, Третий раунд оценки, с. 6.

⁵⁰⁵ Согласно Пояснительной записке к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (п. 53), этот «выбор обусловлен акцентом на наиболее уязвимый сектор, а именно деловой сектор. Это, разумеется, не закрывает все пробелы, которые государства могут заполнить сами; ничто не мешает государству-частнику реализовать это положение без ограничения «ходом осуществления коммерческой деятельности».

⁵⁰⁶ ГРЕКО (2012), Отчет по России, Третий раунд оценки, п. 61.

⁵⁰⁷ Источник: ГРЕКО (2011), Отчет по Австрии, Третий раунд оценки, п. 91; ГРЕКО (2014), Отчет о выполнении рекомендаций Италией, Третий раунд оценки, п. 23; ГРЕКО (2011), Отчет по Швейцарии, Третий раунд оценки, пп. 86-87.

⁵⁰⁸ ГРЕКО (2018), Дополнение ко Второму отчету о выполнении рекомендаций Италией, Третий раунд оценки, с. 6.

⁵⁰⁹ Источник: www.fcpablog.com/blog/2019/1/14/italy-adopts-new-bribe-destroyer-law.html.

⁵¹⁰ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 166.

⁵¹¹ Поправка в Уголовный кодекс сопровождалась принятием отдельного Закона Украины о предотвращении влияния коррупционных правонарушений на результаты официальных спортивных соревнований (Закон № 743-VIII от 3 ноября 2015 года).

⁵¹² ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 163.

⁵¹³ Конвенция Совета Европы о манипуляции спортивных соревнований, CETS No.215, <http://goo.gl/J4MC3Y> www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/215. Эта конвенция была открыта для подписания в сентябре 2014 года, и по состоянию на август 2019 ее подписали 31 государство и ратифицировали шесть. Конвенция вступила в силу 1 сентября 2019 г.

⁵¹⁴ Источник: Европейская комиссия (2019), Доклад Комиссии европейскому парламенту и Совету министров относительно принятия странами-членами необходимых мер по выполнению Рамочного решения Совета 2003/568/ЈНА от 22 июля 2003 г. о борьбе с коррупцией в частном секторе, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20190726_com-2019-355-commission-report_en.pdf.

⁵¹⁵ ГРЕКО (2017), Обобщенный анализ отдельных дел о подкупе в частном секторе, с. 8, <https://rm.coe.int/summary-analysis-of-selected-private-sector-bribery-cases-by-sophie-me/16807720a4>.

⁵¹⁶ ОЭСР/АКС (2016), Тематическое исследование. Подкуп иностранных должностных лиц и правоприменение в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 43.

⁵¹⁷ См, например, отчеты о четвертых раундах мониторинга Кыргызстана и Узбекистана.

⁵¹⁸ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 98-99.

⁵¹⁹ Несколько иное определение злоупотребления влиянием содержится в КООНПК (Ст. 18): (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) вымогательство 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

⁵²⁰ Ход осуществления Конвенции ООН против коррупции, с. 37, см.

www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html

⁵²¹ Судебное решение от 01.10.1984, дело № 277. Цитируется по: Опыт применения уголовной ответственности за злоупотребление влиянием в корыстных целях во Франции, М. Зегонд и А. Риберолль, опубликовано в Третьем общем докладе о деятельности ГРЕКО (2009),

<http://goo.gl/s8mdCV> www.coe.int/en/web/greco/-/greco-publishes-its-tenth-general-activity-report-an-overview-of-2009.

⁵²² Пояснительная записка к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS No. 173), п. 64, www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173.

⁵²³ В своем Отчете о третьем раунде оценки Латвии (п. 94) ГРЕКО отмечалось, что состав злоупотребления влиянием, в который не был включен признак «ненадлежащего» и который тем самым распространялся на профессиональную лоббистскую деятельность, ведет к широкому и далеко идущему прочтению Статьи 12 Конвенции и может скомпрометировать истинную цель криминализации злоупотребления влиянием.

⁵²⁴ Некоторые государства даже утверждают, что криминализация злоупотребления влиянием может вступать в конфликт с основополагающим в демократическом государстве правом оказывать влияние на людей во власти или прочих лиц через осуществление своего права на свободу слова. См. ГРЕКО (2009), Отчет по Швеции, Третий раунд оценки, п. 54.

⁵²⁵ ГРЕКО (2008), Отчет по Нидерландах, Третий раунд оценки, п. 61.

⁵²⁶ Согласно исследованию, серьезный отход от духа конвенции заключается в том, что некоторые государства-участники криминализируют деяния в виде злоупотребления влиянием только в отношении публичных должностных лиц, т.е. предложение или принятие преимуществ с тем, чтобы публичное должностное лицо злоупотребило своим влиянием по отношению к другому публичному должностному лицу. Однако Статья 18 касается поведения частных лиц, которые злоупотребляют своим реальным или предполагаемым влиянием на осуществление государственного управления. См.: Ход осуществления Конвенции ООН против коррупции, с. 38, см. выше.

⁵²⁷ Группа по обзору выполнения, десятая сессия, май 2019 г., с. 4

www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/27-29May2019/V1900358e.pdf

⁵²⁸ На основе Отчета третьего раунда мониторинга Украины, с. 43-44, поиск в реестре судебных решений:

<http://www.reyestr.court.gov.ua>

⁵²⁹ 1 единица равна 2 000 монгольских тугриков (около 1 евро).

⁵³⁰ В этом отношении необходимо принимать во внимание решения Европейского суда по правам человека, например, в деле Салабиакку против Франции, Фам Хоанг против Франции и др.

⁵³¹ ОЭСР/АКС (2012), Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга Узбекистана, с. 26.

⁵³² Первоначальная формулировка статьи была следующей: «Получение служащим незаконной выгоды в значительном размере или передача таким лицом такой выгоды своим близким родственникам в отсутствие признаков, предусмотренных Статьей 368 настоящего кодекса».

⁵³³ ОЭСР/АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, с. 48.

⁵³⁴ Группа экспертов при поддержке Антикоррупционной инициативы ЕС в Украине направила Amicus Curiae в Конституционный суд Украины. Однако суд не стал рассматривать предложенные аргументы. С текстом Amicus Curiae можно ознакомиться здесь: <https://euaci.eu/what-we-do/resources/amicus-curiae-on-constitutional-petition>.

⁵³⁵ Решение от 25 июня 2014 г., № 35-р, <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2014/06/Reshenie-po-Saatovu-27.06.14.pdf>.

- ⁵³⁶ Конституционный суд Молдовы, Постановление № 6, 2015, <http://goo.gl/6qrlpR><http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=358414&lang=2>.
- ⁵³⁷ Конституционный суд Республики Литвы, Постановление о соответствии п. 1 статьи 189-1 УК Республики Литвы Конституции Республики Литвы, 2017, № КТ4-N3/2017, см.: www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1688/content
- ⁵³⁸ MONEYVAL (2012), Борьба с отмыванием денег и финансированием терроризма в Грузии, Отчет о четвертом оценочном визите, с. 50, www.coe.int/en/web/moneyval/jurisdictions/georgia.
- ⁵³⁹ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 170.
- ⁵⁴⁰ Там же.
- ⁵⁴¹ МВФ (2019), Доклад о ряде вопросов по Армении, с. 36, www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/05/Republic-of-Armenia-Selected-Issues-46969. См. также: ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 121.
- ⁵⁴² Согласно КООНПК, государства обязаны рассмотреть возможность введения уголовной ответственности за это правонарушение, поэтому необходимо продемонстрировать как-то, что данный вопрос официально рассматривался.
- ⁵⁴³ Ход выполнения Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, с. 44, здесь www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html
- ⁵⁴⁴ Постановление № 15 Пленума Верховного суда Украины по практике судов в делах о превышении властных или служебных полномочий, 26.12.2003, <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0015700-03> (на украинском).
- ⁵⁴⁵ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 167-168; ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 213-214.
- ⁵⁴⁶ В 2016 году Конституционный суд Румынии рассмотрел конституционность уголовной ответственности за это правонарушение и посчитал, что фраза «выполняет действие неудовлетворительным образом» недостаточно предсказуема и ее следует читать «выполняет действие в нарушение закона». Под «законом» понимаются только акты, принимаемые парламентом или чрезвычайные распоряжения правительства, которые имеют ту же силу, что и законы. Конституционный суд не отменил положение Уголовного кодекса, но суды будут интерпретировать его в соответствии с новым решением.
- ⁵⁴⁷ См., например, отчеты о четвертых раундах мониторинга Грузии и Кыргызстана.
- ⁵⁴⁸ См., например, ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 93.
- ⁵⁴⁹ См. ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии и ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Грузией, доступные здесь: www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm.
- ⁵⁵⁰ Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (MONEYVAL), www.coe.int/en/web/moneyval/home.
- ⁵⁵¹ См. www.eurasiangroup.org/mers.php.
- ⁵⁵² См.: ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 215; ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 174.
- ⁵⁵³ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 215; ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 137.
- ⁵⁵⁴ ОЭСР/АКС (2015), Тематическое исследование об ответственности юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 11, www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Liability-of-Legal-Persons-2015.pdf
- ⁵⁵⁵ Группа двадцати (2017), Принципы высокого уровня в отношении ответственности юридических лиц за коррупцию, www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-liberty-legal-persons.html

⁵⁵⁶ УНП ООН (2017), *Ход осуществления Конвенции ООН против коррупции – криминализация, правоохранительная деятельность и международное сотрудничество*, с. 85-92, www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html

⁵⁵⁷ ОЭСР/РГВ (2016), *Ответственность юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц*, www.oecd.org/corruption/liability-of-legal-persons-for-foreign-bribery-stocktaking-report.htm.

⁵⁵⁸ ГРЕКО (2010), *Отчет о выполнении рекомендаций РФ, совместные Первый и Второй раунды оценки*, п. 122.

⁵⁵⁹ Закон об уголовной ответственности коллективных субъектов за действия, запрещенные под угрозой применения штрафа, 2003.

⁵⁶⁰ Санкции («защитные меры») против юридических лиц были сначала включены в Уголовный кодекс, хотя с правовой точки зрения уголовная ответственность юридических лиц не признавалась. Они рассматривались как результат (или «побочный эффект») уголовной ответственности физического лица. См. в этом отношении озабоченность, поднятую Рабочей группой по взяточничеству ОЭСР, что такой подход может противоречить принципу законности, согласно которому без закона нет преступления и нет наказания. (ОЭСР/РГВ (2012), *Отчет Фазы 3 оценки Словакии*, п. 42). В 2015 г. Словакия приняла отдельный Закон об уголовной ответственности юридических лиц. Новый закон напрямую вменяет преступное деяние юридическому лицу. Юридическое лицо совершает уголовно наказуемое правонарушение, если правонарушение совершается «ради его выгоды, от его имени, в его составе или посредством его деятельности (а) уставным органом или членом его уставного органа; (б) лицом, осуществляющим контроль или надзор внутри юридического лица; либо (в) иным лицом, уполномоченным представлять юридическое лицо или принимать решения от его имени». Юридическое лицо также совершает правонарушение, если упомянутое лицо (т.е. уставной орган или его член, либо лицо с соответствующим уровнем контроля, надзора, полномочий, т.д.) «не осуществляет, даже если по небрежению, свои контрольные и надзорные обязанности надлежащим образом, тем самым допуская совершение уголовного правонарушения ... лицом, действующим в пределах полномочий, возлагаемых юридическим лицом». Источник: ОЭСР/РГВ (2017), *Отчет по этапу 1-бис*, www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Slovak-Republic-Phase-1bis-Report-ENG.pdf

⁵⁶¹ Несмотря на включение в Уголовный кодекс Швеции, положения об ответственности юридических лиц считаются квазиуголовными, потому что преступления в Швеции могут совершаться только физическими лицами. Ответственность применяется к юридическим лицам за «преступление, совершаемое в процессе хозяйственной деятельности» физическим лицом, относящимся к юридическому лицу. Для того чтобы применить корпоративный штраф, выполнять требование, чтобы физическое лицо было осуждено или даже чтобы против него возбудили уголовное дело, не нужно. «Корпоративный штраф» характеризуется как «особый правовой эффект преступления».

⁵⁶² См. ОЭСР/РГВ (2011), *Отчете Фазы 3 оценки Болгарии*, п. 31.

⁵⁶³ ОЭСР/АКС (2014), *Отчет о третьем раунде мониторинга Казахстана*, с. 50-51.

⁵⁶⁴ ОЭСР/АКС (2015), *Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии*, с. 65.

⁵⁶⁵ Лицо, уполномоченное управлять юридическим лицом, представлять его, принимать решение от имени юридического лица, и/или являющееся членом консультативных, контрольных и ревизионных органов юридического лица.

⁵⁶⁶ ОЭСР/АКС (2019), *Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Азербайджаном*, с. 81-84, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Azerbaijan-Progress-Update-2019-ENG.pdf.

⁵⁶⁷ ОЭСР/АКС (2019), *Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии*, с. 99-100.

⁵⁶⁸ Более подробный анализ см.: ОЭСР/АКС (2015), *Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии*, с. 26-29.

- ⁵⁶⁹ Приложение I к Рекомендации Совета ОЭСР по дальнейшим мерам борьбы с подкупом иностранных публичных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок, 2009, www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecdantibriberyrecommendation2009.htm.
- ⁵⁷⁰ ОЭСР/РГВ (2012), Отчет Фазы 3 оценки Венгрии, п. 21. См. также ОЭСР/РГВ (2007), Отчет Фазы 2 оценки Польши, п. 161-163.
- ⁵⁷¹ Рекомендация № R (88) 18 относительно ответственности предприятий, обладающих правосубъектностью в правонарушениях, совершенных при осуществлении ими своей деятельности, 1988, <https://rm.coe.int/16804c5d71>.
- ⁵⁷² ГРЕКО (2009), Приложение к Отчету о выполнении рекомендаций Латвией, Второй раунд оценки, п. 39. В то же время ГРЕКО придерживается позиции, что такого рода положение вещей, при всей его неудовлетворительности, не является нарушением буквы Статьи 18 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.
- ⁵⁷³ Группа двадцати (2017), Принципы высокого уровня об ответственности юридических лиц за коррупцию, www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-liberty-legal-persons.html.
- ⁵⁷⁴ Раздел 439, п. 3, параграф 2, Уголовно-процессуального закона Латвии.
- ⁵⁷⁵ ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 28.
- ⁵⁷⁶ Другими странами, в которых не требуется установление личности исполнителя, являются, например, США, Финляндия, Швейцария и Нидерланды.
- ⁵⁷⁷ ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 27.
- ⁵⁷⁸ Там же, с. 28
- ⁵⁷⁹ Статья 99-4.4 Уголовного кодекса Азербайджана; см. также ОЭСР/АКС (2013), Отчет о третьем раунде мониторинга Азербайджана, с. 30.
- ⁵⁸⁰ ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 28.
- ⁵⁸¹ ОЭСР/АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, с. 52.
- ⁵⁸² ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 178-179.
- ⁵⁸³ Раздел 439, п. 3, Уголовно-процессуального закона Латвии. Цитируется по: ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 29.
- ⁵⁸⁴ ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 66.
- ⁵⁸⁵ В отчете о третьем раунде мониторинга СПД Украины отмечалось, что элемент «от его имени», которым даются основания для возбуждения ответственности против юридического лица в дополнение к «в интересах юридического лица», является излишним и не предусмотрен международными стандартами (например, Конвенцией Совета Европы). См.: ОЭСР/АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, с. 52.
- ⁵⁸⁶ Более подробно см.: ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 35-36.
- ⁵⁸⁷ ОЭСР/АКС (2013), Отчет о третьем раунде мониторинга Азербайджана, с. 31.
- ⁵⁸⁸ ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, цитируется выше; комментарии стран.
- ⁵⁸⁹ ОЭСР/РГВ (2012), Отчет Фазы 3 оценки Греции, п. 49.
- ⁵⁹⁰ ОЭСР/АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, с. 53.

⁵⁹¹ Источник: ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 43-44, цитируется выше.

⁵⁹² См. Руководство по рекомендуемой практике в области внутреннего контроля, этики и комплаенса, которое содержится в Рекомендации Совета ОЭСР по дальнейшей борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в ходе международных коммерческих сделок, 2009.

⁵⁹³ ОЭСР/РГВ (2016), Ответственность юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц: итоговый доклад, с. 66, цитируется выше.

⁵⁹⁴ Источник: www.fcpablog.com/blog/2019/1/14/italy-adopts-new-bribe-destroyer-law.html.

⁵⁹⁵ Статья 23, п. 3, Закона об уголовной ответственности юридических лиц.

⁵⁹⁶ См. другие примеры различных подходов в ОЭСР/РГВ (2016), Ответственность юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц: итоговый доклад, с. 66-70, цитируется выше.

⁵⁹⁷ См. также ОЭСР/РГВ (2019), Разрешение дел о подкупе иностранных должностных лиц при помощи внесудебных решений: урегулирование и внесудебные соглашения между Сторонами Конвенции по борьбе с подкупом, www.oecd.org/corruption/Resolving-Foreign-Bribery-Cases-with-Non-Trial-Resolutions.htm.

⁵⁹⁸ В Словении такая защита возможна только в случае ответственности, основанного на отсутствии «надзорного контроля».

⁵⁹⁹ Источник: ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 49, цитируется выше.

⁶⁰⁰ ОЭСР/РГВ (2012), Отчет Фазы 3 оценки Греции, п. 34.

⁶⁰¹ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 131; решение суда от 1 сентября 2016 г., <http://reyestr.court.gov.ua/Review/60185433> (на украинском).

⁶⁰² ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 33-34, цитируется выше.

⁶⁰³ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 95-98.

⁶⁰⁴ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 71; ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 182; ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 133.

⁶⁰⁵ Конвенция ООН против коррупции (Ст. 30) предусматривает санкции, которыми учитывается тяжесть правонарушения.

⁶⁰⁶ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 203.

⁶⁰⁷ Там же

⁶⁰⁸ ОЭСР/АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, с. 46.

⁶⁰⁹ ОЭСР/АКС (2010), Отчет о третьем раунде мониторинга Грузии, с. 22; ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 94-95.

⁶¹⁰ ОЭСР/АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, с. 73.

⁶¹¹ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 204.

⁶¹² ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 105.

⁶¹³ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 131.

⁶¹⁴ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 164-166.

⁶¹⁵ ОЭСР (2017), OECD Integrity Scan of Kazakhstan: Preventing Corruption for a Competitive Economy, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, с. 303-304, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272880-en>.

⁶¹⁶ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 220. В отчете прозвучало напоминание о том, что Узбекистан является Государством-участником Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 1993 г.). В статье 56 Конвенции говорится: «Выдача для привлечения к уголовной ответственности производится за такие деяния, которые по законам запрашивающей и запрашиваемой Договаривающихся Сторон являются наказуемыми и за совершение которых предусматривается наказание в виде лишения свободы на срок *не менее одного года* или более тяжкое наказание. Выдача для приведения приговора в исполнение производится за такие деяния, которые в соответствии с законодательством запрашивающей и запрашиваемой Договаривающихся Сторон являются наказуемыми и за совершение которых лицо, выдача которого требуется, было приговорено к лишению свободы на срок *не менее шести месяцев* или к более тяжкому наказанию».

⁶¹⁷ Как отмечалось в Исследовании о ходе осуществления Конвенции ООН против коррупции в области криминализации коррупции, правоохранительной деятельности и международного сотрудничества (с. 11), это отражает «традиционный взгляд (в системе как континентального права, так и общего права), согласно которому коррупция представляет собой прежде всего злоупотребление властью или преступление, связанное с вымогательством денег в ходе осуществления публичных полномочий (*crimen repelandarum или crimen extraordinarium concussionis* согласно римскому праву) Источник: www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html

⁶¹⁸ ОЭСР/АКС (2018), Тематическое исследование: Конфискация орудий, средств совершения и доходов от коррупционных преступлений в Восточной Европе и Центральной Азии, с. 7, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Confiscation-of-Proceeds-of-Corruption-Crimes-ENG.pdf.

⁶¹⁹ Конвенция ООН против коррупции (ст. 31), Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ст. 19), Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц (ст. 3; в качестве альтернативы конфискации взятки и доходов от взяточничества, предусматривает «санкции финансового характера, обеспечивающие соразмерный эффект»). См. Обзор международных стандартов в ОЭСР/АКС (2018), Конфискация орудий, средств совершения и доходов от коррупционных преступлений в Восточной Европе и Центральной Азии, цит. выше.

⁶²⁰ Директива 2014/42/EU Европейского парламента и Совета от 3 апреля 2014 г. о наложении ареста и конфискации орудий и средств совершения и доходов от преступлений в Европейском союзе. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0042>.

⁶²¹ Конвенция Совета Европы об отмыивании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (CETS No. 198), www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/198.

⁶²² Сюда могут входить не только сама взятка, но и имущество, использованное любым образом при подготовке или совершении преступления. Например, если взяткодатель звонит должностному лицу по своему мобильному телефону и предлагает взятку, то и телефон может стать объектом конфискации. В качестве другого крайнего примера, если взяткодатель летит на своем частном самолете для встречи с должностным лицом и доставляет туда взятку, тогда самолет также может быть конфискован. (Публикация ОЭСР «Коррупция. Глоссарий международных стандартов в уголовном праве», с. 45, www.oecd.org/corruption/acn/resources/41650182.pdf).

⁶²³ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 186-188.

⁶²⁴ ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 40-41, цит. выше.

⁶²⁵ См., помимо прочего, решения европейского суда по правам человека в делах Салабиаку против Франции (10519/83), Филиппс против Великобритании (41078/98), Уэлч против Великобритании (17440/90), Раймондо против Италии (12954/87), Минхас против Великобритании (7618/07).

⁶²⁶ Статья 72-3 Уголовного кодекса Литвы.

⁶²⁷ См. MONEYVAL (2007), Детальный отчет по третьему раунду оценки Польши, с. 36-38, www.coe.int/en/web/moneyval/jurisdictions/poland.

- ⁶²⁸ Закон № 63/2012 о внесении поправок в Уголовный кодекс, принят в 2012 г.
- ⁶²⁹ 2-й доклад по оценке Конференции сторон Конвенции СЕТС № 198 в отношении Румынии, 2012, п. 43, www.coe.int/en/web/cop198/implementation/reports.
- ⁶³⁰ ОЭСР/АКС (2018), Тематическое исследование, Конфискация орудий, средств совершения и доходов от коррупционных преступлений в Восточной Европе и Центральной Азии, с. 76-77, цит. выше.
- ⁶³¹ Отчет Европейской Комиссии Европейскому Парламент и Совету о прогрессе Болгарии в рамках Механизма Сотрудничества и Верификации, технический отчет COM(2012) 411 final, 2012, с. 34-35, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en
- ⁶³² См. Европейская комиссия, Рабочий документ персонала, Анализ мер по конфискации, не основанных на вынесении обвинительного приговора, в Европейском Союзе, с. 12, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2019/EN/SWD-2019-1050-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.
- ⁶³³ ОЭСР/АКС (2018), Тематическое исследование, Конфискация орудий, средств совершения и доходов от коррупционных преступлений в Восточной Европе и Центральной Азии, с. 77-78, цит. выше.
- ⁶³⁴ См. также информацию по прежним положениям об административной конфискации необъясненного состояния, которая допускалась даже до вынесения приговора: ГРЕКО (2006), Отчет по Грузии, Второй раунд оценки, с. 4-5.
- ⁶³⁵ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 148.
- ⁶³⁶ ОЭСР/АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, с. 61. См. также: ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 136-137.
- ⁶³⁷ ОЭСР/АКС (2016), Борьба с подкупом иностранных должностных лиц и правоприменение в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 40-41.
- ⁶³⁸ См., например, ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Армении, с. 33.
- ⁶³⁹ Отчет о третьем раунде оценки Франции, п. 95; Отчет о третьем раунде оценки Венгрии, п. 96; Отчет о третьем раунде оценки Латвии, п. 95; Отчет о третьем раунде оценки Монако, п. 116; Отчет о третьем раунде оценки по России, п. 64. Однако в отчетах о третьем раунде оценки Словении (п. 88) и Бывшей югославской республики Македонии (п. 72) ГРЕКО посчитала достаточным срок давности в 3 года по некоторым правонарушениям, принимая во внимание отсутствие проблем практического характера в обеспечении преследования по коррупционным правонарушениям из-за срока давности.
- ⁶⁴⁰ ОЭСР/РГВ, Отчет Фазы 1 оценки Франции, с. 31; Отчет Фазы 2 оценки Японии, с. 55; Отчет Фазы 2 оценки Испании, с. 32. См. также Отчет Фазы 1 оценк РФ, п. 81.
- ⁶⁴¹ Судя по всему, практический опыт Рабочей группы по борьбе со взяточничеством ОЭСР обуславливает введение еще более жесткого стандарта по подкупу иностранных должностных лиц. Например, 12 из 22 стран со сроками давности от 5 до 10 лет получили рекомендацию по этому вопросу, тогда как ни одна 10 стран со сроком давности не менее 10 лет рекомендаций в этом отношении не получила.
- ⁶⁴² ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 153.
- ⁶⁴³ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, с. 42.
- ⁶⁴⁴ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 186.
- ⁶⁴⁵ См., например, ОЭСР/РГВ (2000), Отчет Фазы 1 оценки Дании, с. 27.
- ⁶⁴⁶ См. ОЭСР/РГВ/ (2003), Отчет Фазы 2 оценки Германии, п. 151.
- ⁶⁴⁷ Источник: www.fcpablog.com/blog/2019/1/14/italy-adopts-new-bribe-destroyer-law.html.
- ⁶⁴⁸ Резолюция Комитета Министров Совета Европы № (97) 24 по двадцати руководящим принципам борьбы с коррупцией, 1997, <https://rm.coe.int/16806cc17c>.

⁶⁴⁹ В Отчете СПД по третьему раунду мониторинга Украины (с. 64) отмечалось, что в украинском контексте иммунитет парламентариям следует рассматривать как важную гарантию от репрессий в отношении оппозиционных членов парламента. Поскольку прокуратура и суды лишены подлинной независимости и нередко действуют по политическим инструкциям и «телефонному праву», широкий иммунитет депутатов и сложность процедуры ее снятия расценивается как гарантия.

⁶⁵⁰ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Армении, с. 34.

⁶⁵¹ ГРЕКО (2006), Совместный отчет по первому и второму раундам оценки Азербайджана, п. 62.

⁶⁵² ОЭСР/АКС (2010), Отчет о втором раунде мониторинга Азербайджана, с. 47.

⁶⁵³ ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Азербайджаном, с. 88-91, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Azerbaijan-Progress-Update-2019-ENG.pdf.

⁶⁵⁴ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 153-156.

⁶⁵⁵ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 138.

⁶⁵⁶ Там же

⁶⁵⁷ Источник: www.president.gov.ua/en/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-pro-skasuvannya-deputatsk-57181.

⁶⁵⁸ Например, в соответствии со Статьей 72 армянского Уголовного кодекса, «лицо, совершившее уголовное правонарушение небольшой или средней тяжести впервые, может быть освобождено от уголовной ответственности в том случае, если после совершения преступления это лицо добровольно явилось в повинной, содействовало раскрытию преступления, возместило или иным образом урегулировало ущерб, нанесенный в результате преступления». Так же согласно Статье 65 Уголовного кодекса Казахстана «лицо совершившее уголовный мисдиминор или совершившее преступление в первый раз, может быть освобождено от уголовной ответственности, принимая во внимание личность нарушителя, его явку с повинной, если оно содействовало раскрытию и расследованию уголовного правонарушения, возместило ущерб, нанесенный уголовным правонарушением».

⁶⁵⁹ См. Также УНП ООН (2017), Состояние выполнения Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: криминализация, правоприменение и международное сотрудничество, с. 27, www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html

⁶⁶⁰ См., помимо прочего, ГРЕКО, отчеты по третьему раунду оценки Хорватии (п. 57), Латвии (п. 96), БЮР Македонии (п. 74), Молдовы (п. 64), Польши (п. 70), Румынии (п. 112).

⁶⁶¹ См., например, ГРЕКО (2010), Отчет по Армении, Третий раунд оценки, п. 90.

⁶⁶² ОЭСР/РГВ (2014), Отчет Фазы 1 оценки Латвии, п. 76.

⁶⁶³ В своем отчете по третьему раунду оценки России (п. 66), ГРЕКО отмечала, что поправки в российское законодательств, требующие от взяткодателя активно содействовать выявлению и/или расследованию преступления (чтобы иметь право на защиту от ответственности ссылкой на деятельное раскаяние), могут ограничивать риски злоупотребления этой защитой. В то же время ГРЕКО высказала сомнения относительно других аспектов этой защиты, присутствующих в российском законодательстве. Кроме того, статья 37 КПК ООН поощряет сотрудничество правонарушителей в предоставлении информации для следственных и доказательственных целей и в предоставлении фактической, конкретной помощи, которая может способствовать лишению правонарушителей доходов от преступлений и возвращению таких доходов.

⁶⁶⁴ См., помимо прочего, Отчеты СПД о втором раунде мониторинга Казахстана (с. 30-31) и Кыргызстана (с. 22).

⁶⁶⁵ ОЭСР/РГВ (2005), Отчет Фазы 2 оценки Словакии, п. 160.

⁶⁶⁶ ОЭСР/АКС (2016), Тематическое исследование, Борьба с подкупом иностранных должностных лиц и правоприменение в странах Восточной Европы и Центральной Азии, с. 24. Соответствующие поправки вступили в силу в 2015 году.

- ⁶⁶⁷ ГРЕКО (2014), Второй отчет о выполнении рекомендаций Армений, Третий раунд оценки, п. 9.
- ⁶⁶⁸ ГРЕКО (2010), Отчет по Азербайджану, Третий раунд оценки, п. 61.
- ⁶⁶⁹ ОЭСР/АКС (2010), Отчет о втором раунде мониторинга Азербайджана, с. 22.
- ⁶⁷⁰ ОЭСР/АКС (2013), Отчет о третьем раунде мониторинга, с. 36-37; ГРЕКО (2017), Второе дополнение к Второму отчету о выполнении рекомендаций Азербайджаном, Третий раунд оценки, с. 3.
- ⁶⁷¹ ГРЕКО (2011), Отчет по Грузии, Третий раунд оценки, п. 80.
- ⁶⁷² ГРЕКО (2015), Второй отчет о выполнении рекомендаций Грузией (2015), Третий раунд оценки, п. 13.
- ⁶⁷³ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 102-103.
- ⁶⁷⁴ ОЭСР/АКС (2010), Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, с. 31.
- ⁶⁷⁵ ОЭСР/АКС (2014), Отчет о третьем раунде мониторинга Казахстана, с. 48-49. В своих комментариях Казахстан отметил, что новый Уголовный кодекс Казахстана (статья 65), принятый в 2015 г., предусматривает, что исполнитель может быть освобожден от ответственности в связи с деятельным раскаянием за первое совершение преступления, принимая во внимание личность правонарушителя, его признание, содействие обнаружению и расследованию преступления, возмещение ущерба, нанесенного преступлением. Тем не менее, выводы отчетов по мониторингу касались положений об освобождении от ответственности в составах о взяточничестве, которые не включают условия, перечисленные в статье 65 УК.
- ⁶⁷⁶ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 22.
- ⁶⁷⁷ ОЭСР/АКС (2012), Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана, с. 22.
- ⁶⁷⁸ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 183-184.
- ⁶⁷⁹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 229-231.
- ⁶⁸⁰ ОЭСР/РГВ (2014), Отчет Фазы 1 оценки Латвии, п. 28.
- ⁶⁸¹ ОЭСР/РГВ (2015), Отчет Фазы 2 оценки Латвии, п. 158.
- ⁶⁸² КООНПК, Техническое руководство к КООНПК, с. 122, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395_Ebook.pdf
- ⁶⁸³ Там же, с. 123-124.
- ⁶⁸⁴ Совет Европы, Пояснительная записка к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, с. 20-21, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce44>
- ⁶⁸⁵ Совет Европы, 20 руководящих принципов борьбы с коррупцией, <https://rm.coe.int/16806cc17c>
- ⁶⁸⁶ www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/oecdantibriberyrecommendation2009.htm
- ⁶⁸⁷ См. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0384>
- ⁶⁸⁸ ФАТФ (2013), Применение рекомендаций ФАТФ для борьбы с коррупцией, с. 11, www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf
- ⁶⁸⁹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 106.
- ⁶⁹⁰ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 141.
- ⁶⁹¹ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 103.
- ⁶⁹² ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 76, 81.
- ⁶⁹³ ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Азербайджаном, с. 99-100, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Azerbaijan-Progress-Update-2019-ENG.pdf

- ⁶⁹⁴ ОЭСР (2017), Выявление случаев подкупа иностранных должностных лиц, www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm
- ⁶⁹⁵ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Таджикистана, с. 115.
- ⁶⁹⁶ См., например, Всемирный рейтинг свободы прессы 2019, Репортеры без границ, <https://rsf.org/en/2019-rsf-press-freedom-index-glimmers-hope-amid-overall-decline-eastern-europe-and-central-asia>
- ⁶⁹⁷ ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Азербайджаном, с. 96, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Azerbaijan-Progress-Update-2019-ENG.pdf
- ⁶⁹⁸ Источник: www.rferl.org/a/media-watchdogs-condemn-12-year-sentence-for-tajik-journalist/29368385.html.
- ⁶⁹⁹ Источник: www.occrp.org/en/27-ccwatch/cc-watch-briefs/4290-azerbaijan-supreme-court-upholds-ruling-against-absent-ismayilova
- ⁷⁰⁰ Источник: www.rferl.org/a/russian-investigative-journalist-golunov-appeals-house-arrest/29993261.html.
- ⁷⁰¹ ОЭСР (2018), Роль СМИ и журналистские расследования в борьбе с коррупцией, с. 4, www.oecd.org/corruption/The-role-of-media-and-investigative-journalism-in-combating-corruption.htm.
- ⁷⁰² ОЭСР (2017), Выявление случаев подкупа иностранных должностных лиц, с. 59-60, 63-64, цит. выше.
- ⁷⁰³ Источник: Комитет защиты журналистов, <https://cpi.org>.
- ⁷⁰⁴ ОЭСР (2017), Выявление случаев подкупа иностранных должностных лиц, с. 41, упомянуто выше.
- ⁷⁰⁵ Эгмонтская группа (2018), Набор показателей по связанным с коррупцией делам, с точки зрения ПФР, доступно по адресу <https://egmontgroup.org/en/content/new-publication-set-indicators-corruption-related-cases-fius-perspective>.
- ⁷⁰⁶ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 158.
- ⁷⁰⁷ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 107.
- ⁷⁰⁸ Государственная служба финансового мониторинга Украины, Ежегодный отчет 2018, с. 27, www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2019/20190411/zvit_2018_ukr.pdf (на украинском языке).
- ⁷⁰⁹ Отчет о технической оценке НАБУ, 2018, с.32, https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_en.pdf.
- ⁷¹⁰ FATF (2012), Operational Issues – Financial Investigations Guidance, paragraph 63, www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Operational_Issues_Financial_investigations_Guidance.pdf
- ⁷¹¹ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 193.
- ⁷¹² УНП ООН, Справочное руководство к КООНПК, с. 124-129, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395_Ebook.pdf.
- ⁷¹³ См на сайте https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.156.01.0043.01.ENGhttps://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32015L0849.
- ⁷¹⁴ Директива (ЕС) 2019/1153 Европейского парламента и Совета от 20 июня 2019 г. устанавливающая правила, облегчающие использование финансовой и иной информации для предупреждения, выявления, расследования или уголовного преследования отдельных уголовных преступлений, и отмены решения Совета 2000/642/JHA, доступно на сайте <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1153/oj>.
- ⁷¹⁵ См. Европейская комиссия, Восточное партнерство – 20 результатов к 2020 году, Фокусируясь на ключевых приоритетах и ощутимых результатах, SWD (2017) 300 финальный, 2017, с. 25, доступно по адресу https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2017_300_f1_joint_staff_working_paper_en_v5_p1_940530.pdf
- ⁷¹⁶ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 135
- ⁷¹⁷ Европейская Комиссия (2019), Отчет по Албании 2019, Сообщение о политике расширения ЕС, с. 18-19, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf>.

- ⁷¹⁸ МАНИВЭЛ (2018), Отчет о взаимной оценке Латвии, с. 12, www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Moneyval-Mutual-Evaluation-Report-Latvia-2018.pdf
- ⁷¹⁹ Европейская Комиссия (2019), Отчет по Черногории 2019, Сообщение о политике расширения ЕС 2019, с. 35, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>.
- ⁷²⁰ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 144.
- ⁷²¹ Совершенствование взаимодействия налоговых и антикоррупционных органов в сфере противодействия налоговой преступности и коррупции. Париж: Организация экономического сотрудничества и развития, и Всемирный Банк; 2018, с. 55, www.oecd.org/tax/crime/improving-co-operation-between-tax-authorities-and-anti-corruption-authorities-in-combating-tax-crime-and-corruption.htm.
- ⁷²² ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Азербайджаном, с. 96, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Azerbaijan-Progress-Update-2019-ENG.pdf
- ⁷²³ Базельский институт управления, Доклад по Индексу ПОД (противодействия отмыванию денег) (2019), с. 21, [www.baselgovernance.org/sites/default/files/2019-08/Basel AML Index 2019.pdf](http://www.baselgovernance.org/sites/default/files/2019-08/Basel%20AML%20Index%202019.pdf).
- ⁷²⁴ Принципы высокого уровня G20 по прозрачности бенефициарного владения, 2014, Принцип 4, https://star.worldbank.org/sites/star/files/g20_high-level_principles_beneficial_ownership_transparency.pdf.
- ⁷²⁵ МВФ (2019), Документы по отдельным вопросам о Болгарии, с. 26, www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/03/22/Bulgaria-Selected-Issues-46703
- ⁷²⁶ Источник: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2018/07/gls-transparency-register-web.pdf>
- ⁷²⁷ Источник: www.openownership.org/uploads/opo-kyrgyz-republic-scoping-report.pdf
- ⁷²⁸ МВФ, Докладная записка 2019 Статья IV Консультация и запрос по резервному кредитованию, Армения, с. 80, www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/05/Republic-of-Armenia-2019-Article-IV-Consultation-and-Request-for-a-Stand-By-Arrangement-46968
- ⁷²⁹ Трансперенси Интернэшнл (2018), Лидеры G20 или отстающие?, Обследование обещания G20 о закрытии анонимных компаний, с. 31, https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2018/04/TI_G20-Leaders-or-Laggards.pdf
- ⁷³⁰ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 236-237.
- ⁷³¹ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 141-142.
- ⁷³² ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 112.
- ⁷³³ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 160.
- ⁷³⁴ “Такой реестр должен содержать все данные о взаимоотношениях банков со своими клиентами, включая все виды банковских счетов (текущие, сберегательные и корреспондентские счета, все финансовые продукты, кредиты, ипотечные кредиты и депозитные ячейки). Данные должны включать личные данные владельца счета, номер счета, наименование банка, дату открытия счета и (в соответствующих случаях) дату закрытия. В нем также должна содержаться информация об уполномоченных подписантах и бенефициарных владельцах.” См. ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 196, 200.
- ⁷³⁵ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 78.
- ⁷³⁶ ОЭСР/РГВ (2014), Отчет Фазы 1 оценки Латвии, п. 51.
- ⁷³⁷ УНП ООН, Справочное руководство к КООНПК, с. 87, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395_Ebook.pdf.
- ⁷³⁸ ЮНОДК (2017), Состояние выполнения Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Криминализация, правоохранительная деятельность и международное сотрудничество, с. 111-114, www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html

⁷³⁹ Руководящие принципы ООН о роли прокуроров, Пункт 17, [www.un.org/ruleoflaw/files/Guidelines on the Role of Prosecutors .pdf](http://www.un.org/ruleoflaw/files/Guidelines%20on%20the%20Role%20of%20Prosecutors.pdf)

⁷⁴⁰ Международная ассоциация прокуроров, Стандарты профессиональной ответственности и положение об основных обязанностях и правах прокуроров, [www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)/English.pdf.aspx](http://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)/English.pdf.aspx).

⁷⁴¹ Уголовный кодекс Республики Молдова, Глава VI и Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова, статья 28.

⁷⁴² Международная ассоциация адвокатов (2018), Структурированное урегулирование коррупционных преступлений, стр. 121, www.oecd.org/corruption/anti-bribery/IBA-Structured-Settlements-Report-2018.pdf.

⁷⁴³ Общественные интересы оцениваются с учетом ряда обстоятельств, строго предусмотренных законом (статья 2, параграф 318, буквы а)-g) Уголовно-процессуального кодекса Румынии): а) содержание деяния и конкретные обстоятельства деяния; б) способ действия и используемые инструменты; в) цель преступления; г) последствия, которые имели место или могли иметь место; д) усилия органов уголовного преследования, необходимые для осуществления уголовного судопроизводства в связи с тяжестью деяния и временем, прошедшим с момента его совершения; ж) наличие явной диспропорции между расходами, связанными с проведением уголовного судопроизводства, и тяжестью последствий, которые наступили или могли наступить.

⁷⁴⁴ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 107.

⁷⁴⁵ Международная ассоциация адвокатов (2018), Структурированное урегулирование коррупционных преступлений, с. 248, упомянуто выше.

⁷⁴⁶ ОЭСР/АКС (2016), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: Достижения и вызовы, 2013-2015, с. 151.

⁷⁴⁷ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 151.

⁷⁴⁸ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 121.

⁷⁴⁹ ОЭСР (2018), Досудебное урегулирование дел о подкупе иностранных должностных лиц, с. 78-79, www.oecd.org/daf/anti-bribery/Resolving-foreign-bribery-cases-with-non-trial-resolutions.pdf

⁷⁵⁰ Исследованием было охвачено 27 стран: Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венгрия, Германия, Израиль, Испания, Италия, Канада, Колумбия, Коста-Рика, Латвия, Мексика, Нидерланды, Норвегия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Эстония, Япония и Южная Африка.

⁷⁵¹ ОЭСР (2018), Досудебное урегулирование дел о подкупе иностранных должностных лиц, с. 13-14, упомянуто выше.

⁷⁵² Там же, с. 94

⁷⁵³ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 109.

⁷⁵⁴ ОЭСР/РГВ (2014), Отчет Фазы 2 оценки Эстонии, с. 29, 31.

⁷⁵⁵ ОЭСР/РГВ (2014), Отчет Фазы 1 оценки Латвии, п. 52.

⁷⁵⁶ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 108-109.

⁷⁵⁷ Отчет о технической оценке НАБУ, 2018, с. 31-32, https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_en.pdf.

⁷⁵⁸ Источник: www.coe.int/en/web/corruption/anti-corruption-digest/montenegro.

⁷⁵⁹ МВФ (2019), Документы по отдельным вопросам об Армении, с. 38, www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/05/Republic-of-Armenia-Selected-Issues-46969.

⁷⁶⁰ ОЭСР/АКС (2013), Специализированные институты по борьбе с коррупцией. Обзор моделей: Второе издание, с. 33, www.oecd-ilibrary.org/governance/specialised-anti-corruption-institutions_9789264187207-en

- ⁷⁶¹ Совершенствование сотрудничества между налоговыми и антикоррупционными органами в борьбе с налоговой преступностью и коррупцией, ОЭСР и Всемирный Банк, с. 75, упомянуто выше.
- ⁷⁶² ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 135.
- ⁷⁶³ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 109.
- ⁷⁶⁴ ОЭСР/РГВ (2014), Отчет Фазы 3 оценки Словении, с. 26.
- ⁷⁶⁵ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 109
- ⁷⁶⁶ Европейская Комиссия (2019), Отчет по Албании 2019, Сообщение о политике расширения ЕС 2019, с. 33, упомянуто выше.
- ⁷⁶⁷ МАНВЭЛ (2018), Отчет о взаимной оценке Албании, с. 33, www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/MONEYVAL-MER-Albania-2018.pdf
- ⁷⁶⁸ ОЭСР/РГВ (2016), Отчет Фазы 3 Оценки Эстонии, с. 5.
- ⁷⁶⁹ ОЭСР/РГВ (2014), Отчет Фазы 1 оценки Латвии, п. 12.
- ⁷⁷⁰ Европейская комиссия (2019), Отчет по Черногории 2019, Сообщение о политике расширения ЕС 2019, с. 35, упомянуто выше.
- ⁷⁷¹ Европейская комиссия (2019), Отчет по Сербии 2019, Сообщение о политике расширения ЕС 2019, с. 35, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>
- ⁷⁷² ОЭСР/РГВ (2014), Отчет Фазы 1 оценки Латвии, п. 41.
- ⁷⁷³ Европейская Комиссия (2018), Справочный отчет по Румынии о продвижении механизма сотрудничества и проверки, с. 7, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/technical-report-romania-2018-swd-2018-swd-2018-551_en.pdf
- ⁷⁷⁴ Европейская Комиссия (2019), Справочный отчет по Румынии о продвижении механизма сотрудничества и проверки, с. 12, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/technical-report-romania-2019-swd-2019-393_0.pdf
- ⁷⁷⁵ В рамках Исследования были получены ответы из следующих 16 стран: Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Болгария, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Литва, Молдова, Румыния, Сербия, Словения, Украина и Черногория. Дополнительный вклад в виде комментариев к проекту отчета внесли Хорватия, БЮР Македония и Узбекистан. Исследование доступно по адресу www.oecd.org/corruption/acn/OECD-International-Cooperation-in-Corruption-Cases-2017.pdf
- ⁷⁷⁶ Все 16 государств, ответивших на вопросник, откажут в помощи другой стране в связи с делом о коррупции, если предоставление такой помощи нанесет ущерб “существенным интересам” или “общественному порядку”.
- ⁷⁷⁷ Болгария, Эстония, Литва, Молдова, Монголия, Румыния, Сербия, Словения и Украина.
- ⁷⁷⁸ Армения, Грузия, Босния и Герцеговина, Северная Македония, Латвия, Казахстан и Черногория.
- ⁷⁷⁹ МАНВЭЛ (2018), Отчет о взаимной оценке Албании, с. 144, <https://rm.coe.int/committee-of-experts-on-the-evaluation-of-anti-money-laundering-measur/1680931f70>
- ⁷⁸⁰ МАНВЭЛ (2018), Отчет о взаимной оценке Латвии, с. 130-131, www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Moneyval-Mutual-Evaluation-Report-Latvia-2018.pdf
- ⁷⁸¹ МАНВЭЛ (2018), Отчет о взаимной оценке Литвы, с. 139-140, <https://rm.coe.int/committee-of-experts-on-the-evaluation-of-anti-money-laundering-measur/16809247ed>
- ⁷⁸² Европейская комиссия (2019), Отчет по Черногории 2019, Сообщение о политике расширения ЕС 2019, стр. 34, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>
- ⁷⁸³ МАНВЭЛ (2017), Отчет о взаимной оценке Словении, стр. 134, <https://rm.coe.int/slovenia-5th-round-mer/168094b6be>

- ⁷⁸⁴ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 79.
- ⁷⁸⁵ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 112.
- ⁷⁸⁶ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 146.
- ⁷⁸⁷ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 199.
- ⁷⁸⁸ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 236.
- ⁷⁸⁹ МАНИВЭЛ (2018), Отчет о взаимной оценке Албании, с. 133, www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsr/MONEYVAL-MER-Albania-2018.pdf
- ⁷⁹⁰ ОЭСР/РГВ (2016), Отчет Фазы 3 оценки Эстонии, с. 14.
- ⁷⁹¹ УНП ООН, Руководство для законодательных органов по КООНПК, с. 212, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf
- ⁷⁹² Там же, с. 212.
- ⁷⁹³ Там же, с. 225.
- ⁷⁹⁴ StAR, Мировой банк/УНП ООН (2011), Справочник по возвращению активов, Руководство для практических работников, с. 6, [https://star.worldbank.org/sites/star/files/Asset Recovery Handbook.pdf](https://star.worldbank.org/sites/star/files/Asset_Recovery_Handbook.pdf)
- ⁷⁹⁵ Конвенция Совета Европы об отмывании, поиске, аресте и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма, статья 7, www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008371f
- ⁷⁹⁶ ФАТФ, Международные стандарты по борьбе с отмыванием денег и финансированием и распространением терроризма, Рекомендации ФАТФ, Рекомендации 4 и 38, [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF Recommendations 2012.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations_2012.pdf)
- ⁷⁹⁷ ЕС, Директива 2014/42/EU Европейского парламента и Совета от 3 апреля 2014 г. о замораживании и конфискации средств и доходов от преступлений в Европейском союзе, Статья 11, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0042>
- ⁷⁹⁸ ЕС, Постановление (ЕС) 2018/1805 Европейского парламента и Совета о взаимном признании постановлений о замораживании и конфискации, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1567437537795&uri=CELEX:32018R1805>
- ⁷⁹⁹ <https://star.worldbank.org>.
- ⁸⁰⁰ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 140.
- ⁸⁰¹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 112.
- ⁸⁰² ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Таджикистана, с. 117.
- ⁸⁰³ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 72.
- ⁸⁰⁴ Источник: www.occrp.org/en/azerbaijanilaundromat.
- ⁸⁰⁵ Источник: www.transparency.org.uk/identities-revealed-first-uwo-case.
- ⁸⁰⁶ РАИ, ОБСЕ (2018), Возвращение активов. Сравнительный анализ законодательства и практики Болгарии, Хорватии, Молдовы и Румынии, с. 26, http://rai-see.org/wp-content/uploads/2018/06/20180611-AssetRecovery_OSCE_final.pdf
- ⁸⁰⁷ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 160-161.
- ⁸⁰⁸ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 224.
- ⁸⁰⁹ Источник: <https://globalanticorruptionblog.com/2019/06/26/returning-stolen-assets-to-kazakhstan-did-the-world-bank-flub-it>, <https://corruptionandhumanrights.org/publications/swiss-asset-return-case-mishandled-under-world-bank-watch/>.
- ⁸¹⁰ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 198.

- ⁸¹¹ МАНИВЭЛ (2018), Отчет о взаимной оценке Латвии, с. 65, <https://rm.coe.int/moneyval-2018-8-5th-round-mer-latvia/16808ce61b>
- ⁸¹² МАНИВЭЛ (2018), Отчет о взаимной оценке Литвы, с. 73, 145-146, <https://rm.coe.int/committee-of-experts-on-the-evaluation-of-anti-money-laundering-measur/16809247ed>
- ⁸¹³ Европейская комиссия (2018), Доклад Комиссии Европейскому парламенту и Совету о состоянии дел в Румынии в рамках механизма сотрудничества и проверки, с. 31, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/technical-report-romania-2018-swd-2018-swd-2018-551_en.pdf
- ⁸¹⁴ ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет Украины, с. 117, 136, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf.
- ⁸¹⁵ УНП ООН (2012), Руководство по международному сотрудничеству в целях конфискации доходов от преступлений, с. 11, 16, www.unodc.org/res/cld/bibliography/manual-on-international-cooperation-for-the-purposes-of-confiscation-of-proceeds-of-crime_html/Confiscation_Manual_Ebook_E.pdf
- ⁸¹⁶ ФАТФ (2012), Пояснительная записка к Рекомендации 30, 2-й абзац.
- ⁸¹⁷ ФАТФ (2012), Операционные вопросы. Руководство по финансовым расследованиям, с. 3, 6, 18, www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Operational_Issues_Financial_investigations_Guidance.pdf
- ⁸¹⁸ Европейская комиссия (2019), Отчет по Албании 2019, Сообщение о политике расширения ЕС, 2019, с. 34, 36, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf>.
- ⁸¹⁹ Европейская комиссия (2019), Аналитический доклад по Боснии и Герцеговине 2019, Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Заключение Комиссии по заявлению Боснии и Герцеговины о вступлении в Европейский Союз, с. 60, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf>
- ⁸²⁰ МАНИВЭЛ (2018), Отчет о взаимной оценке Латвии, с. 43, 65, 67, <https://rm.coe.int/moneyval-2018-8-5th-round-mer-latvia/16808ce61b>
- ⁸²¹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 107.
- ⁸²² Европейская комиссия (2019), Отчет по Черногории 2019, Сообщение о политике расширения ЕС, 2019, с. 23, цитировавшиеся выше.
- ⁸²³ Европейская комиссия (2019), Отчет по Сербии 2019, Сообщение о политике расширения ЕС, 2019, с. 34, цитировавшиеся выше.
- ⁸²⁴ ЕАГ, Отчет о взаимной оценке Кыргызстана, с. 37-38, https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/MER_Kyrgyz_Republic_2018.pdf
- ⁸²⁵ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 142.
- ⁸²⁶ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 82.
- ⁸²⁷ РАИ, ОБСЕ (2018), Возвращение активов. Сравнительный анализ законодательства и практики Болгарии, Хорватии, Молдовы и Румынии, с. 26, http://rai-see.org/wp-content/uploads/2018/06/20180611-AssetRecovery_OSCE_final.pdf
- ⁸²⁸ Источник: <https://investigative-gbi.georgia.gov/financial-investigations-unit>.
- ⁸²⁹ ОЭСР/РГВ (2017), Отчет Фазы 2 оценки Литвы, с. 50.
- ⁸³⁰ Европейская комиссия (2019), Отчет по Северной Македонии 2019, Сообщение о политике расширения ЕС, 2019, с. 35, 37, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>.
- ⁸³¹ ОЭСР (2017), Эффективное межведомственное сотрудничество в борьбе с налоговыми преступлениями и другими финансовыми преступлениями – Третье издание, с. 138, цитируемое выше.
- ⁸³² ООН, Основополагающие принципы официальной статистики, одобренные Генеральной Ассамблеей ООН 29 января 2014 г., <https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/FP-New-E.pdf>.

- ⁸³³ Евростат и Европейская статистическая система, Свод правил европейской статистики, 2017, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/8971242/KS-02-18-142-EN-N.pdf/e7f85f07-91db-4312-8118-f729c75878c7>
- ⁸³⁴ УНП ООН, ПРООН и Центр передового опыта УНП ООН-ИНЕГИ в области статистической информации по вопросам государственного управления, преступности, виктимизации и отправления правосудия, «Руководство по обследованию коррупции», 2018, с. 20, www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/CorruptionManual_2018_web.pdf
- ⁸³⁵ УНП ООН, Количественные подходы к оценке и описанию коррупции и роль УНП ООН в оказании поддержки странам в проведении таких оценок. Справочный документ, подготовленный Секретариатом, 2009, с. 9, www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Pape_measurement_corruption_CRP2.pdf.
- ⁸³⁶ Европейская комиссия, Собрание официальных данных о коррупционных преступлениях, 2015, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf
- ⁸³⁷ Трансперенси Интернэшнл, Обзор практики сбора данных и статистики о коррупции в государствах-членах ЕС, 2013, www.transparency.org/files/content/corruptionqas/National_corruption_statistics.pdf
- ⁸³⁸ См., среди прочих источников: <https://news.postimees.ee/6481226/10-danske-ex-employees-suspected-of-laundering-money-in-georgia-azerbaijan>, www.riskscreen.com/kyc360/news/latvia-accuses-its-central-bank-governor-of-laundering-bribe-money/
- ⁸³⁹ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 166-167.
- ⁸⁴⁰ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 112-114.
- ⁸⁴¹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 115.
- ⁸⁴² Европейская комиссия (2019), Аналитический доклад по Боснии и Герцеговине, 2019 г., Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Заключение Комиссии по заявлению Боснии и Герцеговины о вступлении в Европейский Союз, с. 13, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf>
- ⁸⁴³ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Таджикистана, с. 164, 168.
- ⁸⁴⁴ Европейская комиссия (2019), Отчет по Северной Македонии 2019, Сообщение о политике расширения ЕС, 2019, с. 19, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>
- ⁸⁴⁵ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 164, 168.
- ⁸⁴⁶ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 131.
- ⁸⁴⁷ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 82.
- ⁸⁴⁸ Европейская комиссия (2019), Аналитический доклад по Боснии и Герцеговине, 2019 г., Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Заключение Комиссии по заявлению Боснии и Герцеговины о вступлении в Европейский Союз, с. 13, цитировавшиеся выше.
- ⁸⁴⁹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 115.
- ⁸⁵⁰ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 115
- ⁸⁵¹ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 145.
- ⁸⁵² ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 169.
- ⁸⁵³ См., например, данные за 2019 год: <https://data.gov.ua/dataset/df12fed5-71db-40c6-835f-a4df93bfce66>.
- ⁸⁵⁴ Исследование Украинского Центра социальных данных и Центра демократии и верховенства права, финансируемых АМР США, май 2019 г., доступно по адресу (только на украинском языке) <https://socialdata.org.ua/corruption-court-stats/>. См. также интересные исследования по применению мер

пресечения на досудебном этапе для различных категорий преступлений, в том числе связанных с коррупцией, сентябрь 2019 г.: <https://socialdata.org.ua/statistichniy-analiz-zastosuvannya-su> (только на украинском языке).

⁸⁵⁵ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 115.

⁸⁵⁶ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 201-202.

⁸⁵⁷ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 240.

⁸⁵⁸ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 146.

⁸⁵⁹ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 202.

⁸⁶⁰ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 240.

⁸⁶¹ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 146.

⁸⁶² ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Таджикистана, с. 116.

⁸⁶³ МВФ (2019), Документ по отдельным вопросам об Армении, с. 35
www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/05/Republic-of-Armenia-Selected-Issues-46969

⁸⁶⁴ Европейская комиссия (2019), Аналитический доклад по Боснии и Герцеговине, 2019 год, Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Заключение Комиссии по заявлению Боснии и Герцеговины о вступлении в Европейский Союз, с. 13, цитировавшиеся выше.

⁸⁶⁵ Источник: <https://balkaneu.com/high-profile-corruption-cases-in-kosovo-remain-unpunished/>

⁸⁶⁶ Европейская комиссия (2019), Страновой отчет – Болгария 2019, Европейский семестр 2019, с. 59
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-bulgaria_en.pdf.

⁸⁶⁷ Европейская Комиссия (2018), Отчет о реализации ассоциации по Молдове, с. 17,
https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_moldova.pdf

⁸⁶⁸ Европейская комиссия (2019), Отчет по Черногории 2019, Сообщение о политике расширения ЕС, 2019, с. 4 и 20, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>

⁸⁶⁹ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Азербайджана, с. 81.

⁸⁷⁰ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 114-115.

⁸⁷¹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 239.

⁸⁷² ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 205.

⁸⁷³ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 167.

⁸⁷⁴ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 115, 117.

⁸⁷⁵ Источник: www.coe.int/en/web/corruption/anti-corruption-digest/georgia.

⁸⁷⁶ Европейский парламент (2018), Отчет о выполнении Соглашения об ассоциации ЕС с Грузией, с. 9,
www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0320_EN.pdf.

⁸⁷⁷ Европейская комиссия (2019), Отчет по Сербии 2019, Сообщение о политике расширения ЕС, 2019, с. 19,
<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>

⁸⁷⁸ НАБУ, Отчет о деятельности за первое полугодие 2019 г., с. 21,
https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_-_2019_1_pivrichchya_0.pdf

⁸⁷⁹ НАБУ, Отчет о деятельности за второе полугодие 2018 г., с. 21,
<https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit.pdf>

⁸⁸⁰ НАБУ, Отчет о деятельности за первое полугодие 2019 г., с. 21,
https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_-_2019_1_pivrichchya_0.pdf

- ⁸⁸¹ Европейская комиссия (2019), Отчет по Албании 2019, Сообщение о политике расширения ЕС, 2019, с. 19, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf>
- ⁸⁸² Европейская комиссия (2019), Страновой отчет по Латвии 2019, Европейский семестр 2019, с. 6- https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-latvia_en.pdf.
- ⁸⁸³ Источник: www.reuters.com/article/us-latvia-bank-governor/latvian-prosecutor-hands-central-bank-chief-graft-case-to-court-idUSKCN1U420N.
- ⁸⁸⁴ Европейская комиссия (2019), Отчет по Северной Македонии 2019, Сообщение о политике расширения ЕС, 2019, с. 19-20, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>
- ⁸⁸⁵ Европейская комиссия (2018), Доклад Комиссии Европейскому парламенту и Совету о состоянии дел в Румынии в рамках механизма сотрудничества и проверки, с. ²³⁻²⁴, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/technical-report-romania-2018-swd-2018-swd-2018-551_en.pdf
- ⁸⁸⁶ См. Европейская комиссия, Восточное партнерство – 20 результатов к 2020 году, Фокусируясь на ключевых приоритетах и ощутимых результатах, SWD (2017) 300 финальный, 2017, с. 25, доступно по адресу: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2017_300_f1_joint_staff_working_paper_en_v5_p1_940530.pdf
- ⁸⁸⁷ ОЭСР/АКС (2018), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Украиной, Оценка работы по выполнению рекомендации 26, с. 84, доступно по адресу: www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-Progress-Update-July-2018-ENG.pdf
- ⁸⁸⁸ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Казахстана, с. 173.
- ⁸⁸⁹ См., например, Рекомендацию 1402 Парламентской ассамблеи Совета Европы (1999) “О контроле за внутренними (национальными) службами безопасности в государствах-членах Совета Европы”, доступную по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en>
- ⁸⁹⁰ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 245.
- ⁸⁹¹ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 121; ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 212.
- ⁸⁹² ОЭСР/АКС, Тематическое исследование по вопросу о независимости прокуроров, готовится к публикации.
- ⁸⁹³ ГРЕКО (2019), Отчет о выполнении рекомендаций Грузией, Четвертый раунд оценки, GrecoRC4(2019)9, с. 13, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168095529a>.
- ⁸⁹⁴ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, с. 208.
- ⁸⁹⁵ ОЭСР/АКС (2018), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 121.
- ⁸⁹⁶ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Украины, с. 154.
- ⁸⁹⁷ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 118.
- ⁸⁹⁸ ОЭСР/АКС (2017), Отчет о четвертом раунде мониторинга Армении, с. 149-150.
- ⁸⁹⁹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Узбекистана, с. 245.
- ⁹⁰⁰ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 120.
- ⁹⁰¹ Доступно по адресу: <https://nabu.gov.ua/en/novyny/nabu-unveils-results-independent-technical-assessment-bureaus-first-3-years-activity>.
- ⁹⁰² См. Европейская комиссия, Восточное партнерство – 20 результатов к 2020 году, Фокусируясь на ключевых приоритетах и ощутимых результатах, SWD (2017) 300 финальный, 2017, с. 25, доступно по адресу: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2017_300_f1_joint_staff_working_paper_en_v5_p1_940530.pdf

- ⁹⁰³ ОЭСР/АКС (2018), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Украиной, с. 77, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-Progress-Update-July-2018-ENG.pdf.
- ⁹⁰⁴ ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Украиной, с. 136, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf.
- ⁹⁰⁵ ОЭСР/АКС (2016), Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, с. 121.
- ⁹⁰⁶ ОЭСР/АКС (2019), Промежуточный отчет о выполнении рекомендаций Грузией, с. 129, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2019-ENG.pdf.
- ⁹⁰⁷ Резолюция 2218 Парламентской ассамблеи Совета Европы, Борьба с организованной преступностью путем содействия конфискации незаконных активов, апрель 2018 г., доступна по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/xfref/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=24761&lang=en>.
- ⁹⁰⁸ Доступно по адресу: www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2017/17-07000_ebook_sr.pdf.
- ⁹⁰⁹ Консультативный совет европейских судей, Заключение № 15 о специализации судей, 2012, доступно по адресу: <https://rm.coe.int/16807477d9>.
- ⁹¹⁰ Антикоррупционный ресурсный центр U4 (2016), Специализированные антикоррупционные суды: Словакия, www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-slovakia.pdf.
- ⁹¹¹ ОЭСР/АКС (2019), Отчет о четвертом раунде мониторинга Монголии, с. 121.
- ⁹¹² www.oecd.org/corruption/acn/preventionofcorruption/
- ⁹¹³ Документ доступен по ссылке www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Integrity-of-Education-Systems-ENG.pdf
- ⁹¹⁴ Документ доступен по ссылке www.oecd.org/publications/oecd-reviews-of-integrity-in-education-ukraine-9789264270664-en.htm
- ⁹¹⁵ Документ доступен по ссылке <https://www.oecd.org/fr/gouvernementdentreprise/anti-corruption-integrity-guidelines-for-soes.htm> www.oecd.org/daf/ca/anti-corruption-integrity-guidelines-for-soes.htm
- ⁹¹⁶ Источник: ОЭСР/АКС (2017), Предупреждение коррупции в сфере образования, добывающей промышленности и органах полиции в странах Восточной Европы и Центральной Азии, www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Study-Corruption-Prevention-Sector-Level-2017-ENG.pdf.
- ⁹¹⁷ См.: <https://defense-reforms.in.ua/en/>.
- ⁹¹⁸ ОЭСР/АКС (2017), Предупреждение коррупции в сфере образования, добывающей промышленности и органах полиции в странах Восточной Европы и Центральной Азии, упомянутый выше отчет.
- ⁹¹⁹ Рабочая группа ОЭСР по борьбе со взяточничеством в международных деловых операциях состоит из представителей Сторон Конвенции о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных деловых операциях. Для получения информации о Рабочей группе, пожалуйста, смотрите материалы на сайте www.oecd.org/daf/nocorruption.
- ⁹²⁰ АКС открыта для следующих стран в Восточной Европе и Центральной Азии: Албания, Армения, Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Эстония, Грузия, Казахстан, Косово (данное обозначение не затрагивает позиции по статусу и соответствует Резолюции Совета Безопасности ООН), Кыргызстан, Латвия, Литва, Молдова, Монголия, Черногория, Северная Македония, Румыния, Россия, Сербия, Словения, Таджикистан, Туркменистан, Украина и Узбекистан. Страны ОЭСР участвуют в Сети в качестве партнеров или доноров. АКС открыта для участия международных организаций, в число которых входят Совет Европы и Группа стран-членов Совета Европы по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), Программа развития ООН (ПРООН), а также многосторонние банки развития, в частности, Азиатский банк развития (АБР), Инвестиционный Банк Совета Европы, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и Всемирный банк. В АКС также могут участвовать неправительственные организации-партнёры, включая Трансперенси Интернэшнл и другие неправительственные и коммерческие объединения.

⁹²¹ См. Рабочую программу на 2016-2019 гг. на английском и русском языках по ссылке www.oecd.org/corruption/acn/aboutthenetwork.

⁹²² См. Отчёт о внешней оценке для Рабочей программы на 2013-2015 гг., www.oecd.org/corruption/acn/ACN-External-Evaluation-Report-2015-ENG.pdf

⁹²³ Документ доступен по ссылке: <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Monitoring-Methodology-Amendments-2017-ENG.pdf>.

⁹²⁴ Данное исследование, а также иные исследования по теме доступны по ссылке www.oecd.org/corruption/acn/preventionofcorruption.

⁹²⁵ Материалы семинара доступны по ссылке www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Corruption-Prevention-Seminar-Proceedings-May-2016.pdf.

⁹²⁶ Доступно по ссылке www.oecd.org/corruption/acn/assetdeclarationsforpublicofficialsatooletopreventcorruption.htm.

⁹²⁷ Документ доступен по ссылке www.oecd.org/corruption/acn/businessintegrity.

⁹²⁸ Дополнительная информация доступна по ссылке www.oecd.org/corruption/acn/ukraine-oecd-anti-corruption-project.htm

⁹²⁹ Дополнительная информация доступна по ссылке www.oecd.org/corruption/acn/kyrgyzstananti-corruptionproject.htm.

⁹³⁰ Документ доступен по ссылке www.oecd.org/corruption/acn/aboutthenetwork/.

www.oecd.org/corruption/acn

